Refugee determination in Canada

A report to
the Honourable Flora MacDonald
Minister of Employment and Immigration
by
W. Gunther Plaut

Refugee determination in Canada

A report to
the Honourable Flora MacDonald
Minister of Employment and Immigration
by
W. Gunther Plaut

WH-5-078

© Minister of Supply and Services Canada 1985

Cat. No. MP 23-68/1985

ISBN 0-662-53823-4

REFUGEE DETERMINATION

IN CANADA

Proposals for a New System

A Report to

The Honourable Flora MacDonald

Minister of Employment and Immigration

by

W. Gunther Plaut

Special Policy Advisor

April 17, 1985

Rabbi W. Gunther Plaut, O.C., J.D.S., D.D., LL.D., H.LITT.D., has a background in law and theology. He came to the New World in 1935 as a refugee from Nazism and served as a rabbi in the U.S. and Canada. He has written fifteen books, and holds positions of leadership in national and international organizations.

I, a stranger and afraid

In a world I never made.

A.E. Housman

TABLE OF CONTENTS

	PAGE
LETTER OF TRANSMITTAL	1
ABBREVIATIONS	2
PURPOSE AND DIRECTION OF THIS STUDY	
1. The Task at Hand	3
2. Re-designing the Refugee Determination Process	
A. Method	8
B. Implementation	10
I. PRINCIPLES	
1. Legal and Historical Foundations	13
2. Right or Privilege?	16
3. Independence	20
4. Fairness	22
5. Humaneness	22
6. Expeditiousness	23
7. Focus	23
II. PROCESS	
1. The Existing System	
A. Description	25
1. Making a Claim	25
2. Examination under Oath and Decision by Minister	26
3. Re-determination by IAB	29
B. Critique	31
1. Lack of Oral Hearings by the Decision-Maker	31
2. Poor Quality of Interpreting	34
3. Access	36
4. Lack of Information and Expertise	38
5. Use and Misuse of Resources	39
a) Senior Immigration Officers	39
b) Adjudicators	40

cont'd.
Table of Contents

	PAGE
6. Length of Process	42
7. Additional Considerations	43
C. The Process of Change	44
2. A New System	47
A. Guiding Considerations	47
1. Natural Justice and THE UNHCR Guidelines	48
2. The Refugee Definition	54
a) What is a Refugee?	56
b) Prior Protection	65
3. Efficiency	69
4. Informed and Expert Decision-Making	70
5. Role of the CEIC	
a) The Refugee Officer	72
b) The CEIC in Refugee Hearings	74
c) Immigration Enforcement and the Refugee Claimant	75
d) Detention	79
6. Role of the Minister	83
a) Special Programmes	84
b) Consideration by the Minister on Humanitarian Grounds	85
c) Removal of a Convention Refugee on Security Grounds	86
d) The Granting of Permanent Residence	87
7. Access	91
a) Manifestly Unfounded Claims	93
b) Inadmissible Claims	99
c) Prior Protection and Frivolous Claims	103
d) The IC Process	104

cont'd
Table of Contents

	PAGE
B. Suggested Models	107
1. Model A	108
2. Model B	111
3. Model C	115
C. Evaluation of the Models	118
D. The Refugee Hearing	
1. The Nature of the Hearing	120
2. Evidence	124
3. Other Procedural Guarantees	
a) Notice	126
b) Scheduling	126
c) Rules	127
d) Reasons	127
e) Time for Appeal	128
f) Confidentiality	128
4. Recommendation for Humanitarian and Compassionate Relief	129
5. Guidelines	129
6. Effect of the RB's Decision	130
III. STRUCTURE	131
1. Hearings Division	
A. Structure	131
B. Appointments	133
2. Documentation Division	135
3. Education Division	142
4. The Refugee Board in the Governmental Structure	143
IV. FURTHER CONSIDERATIONS	
1. Treatment of Claimant While in Canada	144
A. Employment Authorizations	145
B. Social Assistance Payments	147
C. Student Authorizations	149

cont'd.
Table of Contents

		PAGE
2.	Special Refugee Documentation	149
3.	Family Reunification	151
4.	Counsel	
	A. Principle	156
	B. Contact	158
	C. Cost of Counsel	159
5.	Interpreting Services	160
6.	Prosecution of Refugees	161
7.	UNHCR	161
8.	Review of the Federal Court	165
V.	COST	173
CONCLUSION		178
APPENDICES		
(I)	TERMS OF REFERENCE	180
(II)	HEARINGS, SUBMISSIONS, CONSULTATIONS	181
(III)	SELECTED PORTIONS OF IMMIGRATION ACT, 1976 AND IMMIGRATION REGULATIONS	186
(IV)	SELECTED PORTIONS OF IMMIGRATION MANUAL	194
(V)	SELECTED PORTIONS OF U.N. CONVENTION AND PROTOCOL	200
(VI)	REFUGEE CLAIMANT IDENTIFICATION DOCUMENT	208
(VII)	TABLE OF RECOMMENDED CHANGES	209
(VIII)	SAMPLE FORM	211
(IX)	TRANSITIONAL ARRANGEMENTS	215

REFUGEE DETERMINATION
IN CANADA

DÉTERMINATION DU STATUT DE RÉFUGIÉ
AU CANADA

DR. W. GUNTHER PLAUT, O.C.
POLICY ADVISOR / CONSEILLER EN POLITIQUE

April 17, 1985

The Honourable Flora MacDonald, P.C., M.P.,
Minister of Employment and Immigration,
Room 324, West Block,
House of Commons,
OTTAWA, Ontario. K1A 0A6.

Dear Minister:

It is my privilege to present herewith my final report.

May I once again express my thanks to you personally and to the many persons who shared their ideas and concerns with me. I hope that this report may be a useful tool in reshaping the refugee determination process, so that Canada may fulfill its moral and legal obligations as effectively as possible.

Sincerely,

W Gunther Plaut

W. Gunther Plaut

WGP/mw

875 EGLINTON AVENUE WEST, SUITE 204 (202 AFTER AUGUST 1ST)
TORONTO, ONTARIO M6C 3Z9
TELEPHONE (416) 787-0264

ABBREVIATIONS

CEIC	Canada Employment and Immigration Commission
CIC	Canada Immigration Centre
CPO	Case Presenting Officer
FRG	Federal Republic of Germany
IAB	Immigration Appeal Board
INS	Immigration and Naturalization Service (U.S.)
IRB	Immigration and Refugee Board
IC	Inadmissible Claim
MUC	Manifestly Unfounded Claim
NGO	Non-governmental Organization
RB	Refugee Board
RO	Refugee Officer
RSAC	Refugee Status Advisory Committee
SIO	Senior Immigration Officer
SRC	Special Review Committee
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
ZDWF	Zentrale Dokumentationsstelle der freien Wohlfahrtspflege fur Fluchtinge (Refugee documentation centre in Bonn, Germany)

PURPOSE AND DIRECTION OF THIS STUDY

1. The Task at Hand

Today's world knows millions of refugees--how many is impossible to determine with any degree of accuracy. They have left their homes for a variety of reasons, most often because of war, famine or persecution. This report deals with those who flee persecution and particularly those who are refugees in the meaning of the 1951 United Nations Convention and the 1967 Protocol, people who

> by reason of a well-founded fear of persecution for reasons of race, religion, nationality, membership in a particular social group or political opinion

have left their country of habitual residence and are unwilling to return there, or are unable to do so.

Refugees seek asylum in Canada by two methods. They either apply abroad at Canadian consular facilities, and are accepted under a yearly ceiling set by the federal government.* Or they come here as visitors or students or arrive illegally, and at some time thereafter apply for refugee status from within our borders. For them, the U.N. Convention (and its

* Currently the ceiling for refugees and humanitarian admissions is approximately 20,000 per year. The 1985 ceilings provide for the admission of 11,000 "government sponsored" refugees from abroad, 1000 more than in 1984. The balance of admissions comes through private sponsorships and under special programmes and landings in Canada.

subsequent incorporation in our Immigration Act,1976) is the basis of their claim to refugee status.

This study will deal in detail with the handling of the latter's claims and will focus on the ensuing administrative and judicial processes. These have become protracted and cumbersome and have occasioned serious backlogs, for reasons which will be set out later on. I will suggest ways and means of improving the refugee determination process while safeguarding the principles of justice, fairness and humaneness.

Measured by the overall immensity of the world-wide refugee problem, the task of determining the status of persons who claim refugee status inside Canada is rather small. Generally a few thousand persons a year make such claims (the actual figures based on the fiscal year for 1980-1981, were 2434; for 1981-1982, 3726; for 1982-1983, 3640; and for 1983-1984, 6792).* Yet, as indicated, the process of reaching a final determination has become complex and the delay considerable. At present it may take between two and five years before a claim is decided. At this writing some 12,500 people in Canada are awaiting determination whether they may stay because they are refugees, or

* Telephone interview with R. Girard, Director, Refugee Affairs, Canada Employment and Immigration Commission.

must leave because they are not.* For those who indeed are refugees (and do not merely claim that they are) such a delay is intolerable from any humane point of view. Their lives are in shambles to begin with, and with every month that passes the opportunity for an early rebuilding of their existence on a permanent foundation is delayed.

In 1983, of the 2677 persons whose claims were considered and completed by the Minister and his delegates, 1003 or thirty-eight percent were accepted as "Convention refugees", and sixty-two percent were not. Of these sixty-two percent a significant number stayed in Canada between two and five years while attempting to prove their claim, and some of them were eventually successful in doing so.** Still others who did not meet the refugee definition were nonetheless permitted to remain in Canada on humanitarian and compassionate grounds. The remainder were eventually asked to leave the country, or were forcibly removed. The full use of the existing system makes the

* This figure was provided by the CEIC and is quite high for a number of reasons. For instance, the Supreme Court of Canada had been considering whether the existing determination procedure is contrary to the Constitution and the Canadian Bill of Rights. Many cases were awaiting the court's decision, increasing the number of cases in the backlog.

** One should also note that claims are rarely, if ever, decided in the same year they are initiated. With the increase in the number of claims the time lag between claim and decision has lengthened.

determination of their status inevitably a lengthy, drawn-out procedure.

While the numbers with which we deal pale in comparison with the overall global problem, each person has only one life to live. The opportunity to do so in decency and dignity is not determined by quantitative comparisons, but rather by the quality of the response with which Canada, as the hoped-for future home, meets the refugee's needs. A quick readiness to acknowledge these needs is therefore more than merely a speeding up of the process. There is a human dimension to saying a ready "yes" to a refugee.

Let it be stated at once that a critique of the system is not a critique of persons who are involved with the process. In my meeting with officials at every level I have found a high degree of concern and an overriding willingness to do the right thing. To be sure, there will always be different understandings of what "the right thing" might be. Some will draw the line more generously and others less so. No system can be devised that totally eliminates the factor of differential judgment.

Ordinarily a study of this kind would be preceded by a general investigation of moral, social, political and economic principles as well as a consideration of Canada's overall strategy of refugee and immigration policy. Yet, because of the

great urgency of the problems which face us in the area of refugee determination, made more urgent by the need for oral hearings mandated by the Supreme Court of Canada (see page 51), this report will address itself only to the particular and narrower issues set forth in the Frame of Reference (see Appendix 1). I will consider the wider questions at a later date.

2. Re-designing the Refugee Determination Process

A. Method

The process was studied both from a theoretical and practical perspective. There is a plethora of publications dealing with the determination process in Canada as well as in other countries. The Canada Employment and Immigration Commission (CEIC) has published a series of policy papers and has made available data which in various ways impact upon the problem at hand. In 1983, the then Minister of Employment and Immigration asked Professor E. Ratushny to assemble the results of this research and to analyze a variety of models for future consideration. The Ratushny Report (itself based on earlier studies and submissions) was sent to some 3500 individuals and groups that ranged from Members of Parliament to academics, religious groups and ethnic organizations. To begin my study I asked for reactions to the Report as a useful focus for public discussion, and thereafter held a number of hearings and consultations across the country so that I might better understand the major thrust as well as the nuances of the suggestions that had been offered.

My travels also gave me an opportunity for practical insight into the process itself and into the problems as perceived by those who are intimately involved with it. I attended inquiries and examinations under oath, I observed the process at the airport and at a detention centre. I was present at meetings of

the Refugee Status Advisory Committee (RSAC) and a hearing before the Immigration Appeal Board (IAB).

Equally important, I solicited the opinions of many individuals inside and outside government. These were frequently off-the-record and are therefore unattributed. I had the opportunity of speaking with representatives of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), academics, lawyers, non-governmental groups (NGOs) of many kinds, and persons who themselves had gone through the determination process and have now become permanent residents of Canada. A roster of contacts is appended.

Finally, I travelled to Washington, Paris, Bonn, Zirndorf, Bern and Geneva in order to observe how the refugee determination process is handled in key countries outside of Canada. As was to be expected, in each of these nations there were administrative, judicial and cultural traditions which helped to formulate their particular procedures. Yet it also became clear that many problems in this area are universal, and a study of various ways of coping with them could not help but be greatly instructive. It has warned me of particular pitfalls and has also invited my serious consideration of methods which I will suggest be adopted in Canada.

During this study, the complexity of the legal, social and moral facets of the issues at stake became apparent, as well as their dynamic nature. I was impressed by the level of concern and the dedication to humanitarian ideals of the many individuals

involved in the process, both inside and outside of government. There is no question that the importance of our refugee commitment is widely understood and enjoys a broad base of active and dedicated support by Canadians throughout the country.

Equally, our desire to better the refugee determination process and our extensive efforts toward that goal are potent evidence of our strong belief that the objectives enshrined in our immigration legislation must be reached, so that our international legal obligations be fully met and our humanitarian traditions be reaffirmed.

B. Implementation

The process which is currently in place and which is generally recognized to be in need of modification will be described below. It is clear that if the time frame needed for refugee determination can be reduced from its current time span to a year or less, not only will true refugees be met with a readily outstretched hand, but those who would take advantage of the present delay will be discouraged from misusing the process. The latter now find it well worth their time and effort to claim refugee status, being assured of a considerable stay in Canada during which they can work (legally or illegally) and hope that in time a moratorium (sometimes known as an amnesty) will reward them. If the process only takes six months to a year, the expense of travelling to Canada will likely appear prohibitive and many of the current misusers will be automatically

eliminated.* In order to achieve this shortening a number of administrative, judicial and legislative changes have to be made. They will be set forth below in detail.

I have also included an analysis of the cost factor involved in these changes--but of course the most important savings will be in human anxiety which a lengthy determination process prolongs. Even as justice delayed often amounts to justice denied, so a refugee determination process delayed exacts its toll of human suffering. However, while it is critical to restrain the length of the determination process, our desire to do so must be balanced by scrupulous concern to ensure that refugees are treated fairly and humanely, and that there are adequate procedural safeguards to ensure that cases are thoroughly understood prior to a determination of the question of refugee status.

In accordance with the mandate issued to me by the Minister, I am submitting several models for a new process. The strengths and shortcomings of each will be set out. The new system here proposed will be discussed in four parts: Principles, Process, Structure and Further Considerations. Together they will cover the major technical aspects of the refugee determination process.

* I have not had the opportunity to back this statement by researching the economic patterns of non-bona fide claimants. I can only say that the assumption is shared by most analysts.

Transitional arrangements to bridge the gap between the old and new system will be proposed in Appendix IX..

I cannot close these introductory remarks without expressing my profound thanks to all inside and outside government who have encouraged and assisted me with their wisdom and concern; and in particular to Ms. Susan Davis and Prof. James Hathaway whose critique has been most helpful; to Ms. Margarida Pacheco, who acted as Counsel for the inquiry and whose knowledge of law and sensitivity to human relations have been invaluable; and to Ms. Mary Walsh of our office staff whose loyal assistance was rendered cheerfully and liberally.

I PRINCIPLES

1. Legal and Historical Foundations

In the international and particularly in the Canadian context, the very existence of a refugee determination system is a recent and revolutionary development. Since time immemorial there have been refugees, but only in the twentieth century, with unprecedented waves of displaced humanity on the move, did the international community begin to respond to their plight in an organized fashion. A series of international agreements was concluded in an effort to manage several refugee movements and especially those occurring in consequence of World War II. The 1951 Convention was an attempt by the international community to respond to the refugee problem in a more broadly based manner. Because asylum was a jealously guarded prerogative of the sovereign state, the creation of a juridical entity known as a refugee and the enunciation of certain obligations of nation-states toward such a person, constituted a radical departure from aspects of traditional sovereignty.

The U.N. Convention was carefully worded and limited in scope. Nations maintained their right to grant or deny asylum, their main obligation being one of protection, that is, not to return a person defined by the Convention as a refugee to a territory where that person's life or freedom would be threatened (non-refoulement). The principle of non-refoulement is fundamental to the entire structure of international action in favour of refugees. It is, as the UNHCR Executive Committee has

emphasized, "a corner-stone provision. The repeated reaffirmation by states of the fundamental character of this principle and the need for its scrupulous observance has served to enhance its stature which...is progressively acquiring the character of a peremptory norm of international law."*

The Convention must therefore be recognized as truly path breaking. Still, because of the traditional reluctance of states to yield any of their territorial authority, no procedure was specified in the text for determining whether a person was or was not protected by the Convention and its subsequent 1967 Protocol. However, Article 35 imposes an obligation on party states to cooperate with the UNHCR, and in October 1977 the Executive Committee of the High Commissioner's Programme recommended that parties to the Convention satisfy certain procedural requirements in their systems. With little guidance, party states went on to develop different internal procedures in an effort to meet their obligations.

In 1969, Canada acceded to the U.N. Convention and Protocol, although we had protected refugees in our territory before this date. Even after the signing of the Convention, the plight of refugees was dealt with on an ad hoc basis by the then Department of Manpower and Immigration. In 1973, a formal administrative structure was established to consider refugees who claimed to be protected by the Convention. Claims were considered by an

* The Executive Committee of the High Commissioner's Programme, Thirty-fifth Session, Note on International Protection, page 5.

interdepartmental committee composed of officials from the Department of Manpower and Immigration and the Department of External Affairs, which committee advised the Minister of Manpower and Immigration. The Minister decided whether the person was a Convention refugee and whether to grant that person asylum. A Convention refugee did not as such exist as a legal designation under our law. An appeal to the IAB was possible, and the IAB had very broad discretion to land, which it could exercise in favour of the appellant if the appellant was considered by the Board to be a Convention refugee, or if the appellant would suffer undue hardship, or if humanitarian and compassionate considerations could be invoked.

The Immigration Act, 1976 has given legislative force to major provisions of the Convention, creating the legal concept of Convention refugee using the Convention definition and providing a procedure for identifying refugees. In keeping with the Convention, which provides no right of asylum but merely a right of protection against refoulement, the legislation allows for the making of a refugee claim only during an immigration inquiry, since that is the time when persons face forcible return to a country where they might fear persecution. As a nation we have been moving to accord ever greater recognition to the refugee as a person who is deserving of careful consideration, though many difficulties have been encountered in our quest for a fair and proper system. That is hardly surprising, given the short time during which we have been grappling with these principles.

2. Right or Privilege?

Every person who wishes to come to Canada is dealt with under the provisions of the Immigration Act, 1976. Entry into Canada is a privilege conferred by our country upon the entrant.* This exercise of sovereignty knows no limitation and therefore covers all refugees who apply to our consular and ambassadorial offices from outside the country.

It is different, however, with persons physically on Canadian territory who claim refugee status. While admission from outside the country is dictated by Canadian sovereignty and Canadian self-interest (aside from humanitarian considerations which may have an influence), refugee claimants on Canadian soil fall into a different category. Such persons must be dealt with in the context of our international obligations which are part of Canadian law, and a person who is a refugee as defined by the Convention may not be returned to his/her country of persecution.

It is proper to say that Canada, by adhering to the Convention and having made its principles part of Canadian law, has voluntarily limited its sovereignty in this one respect. Economic or other considerations of self-interest (except for national security and the like) do not come into play. By acceding to the U.N. Convention and Protocol relating to refugees, Canada became bound to observe the provisions and

* This simple statement, which applies in a similiar manner to all countries, arises however out of a complex history, which in turn has some relevancy for certain wider considerations which will be examined in Part II of the report, but not here.

principles contained therein. The Immigration Act,1976 incorporates many of them and acknowledges the need

> to fulfill Canada's international legal obligations with respect to refugees and to uphold its humanitarian tradition with respect to the displaced and the persecuted.

"Humanitarian tradition" is thus made one of the two cornerstones of our refugee determination system, which in effect adds an ethical imperative to our legal obligations. To put it differently, the Immigration Act, 1976 avers that Canada considers itself both morally and legally bound not to return Convention refugees who are within its borders to the land of their persecution.

Declaring a claimant to be a refugee is, then, not a privilege we grant, but rather a right we acknowledge. Canada has decided that it will be amongst those nations who extend a ready and cordial hand to the persecuted who have travelled far away from their home to seek a new life. The refugee determination process must therefore be seen and designed as an act of welcome. It must be forever responsive to our humanitarian impulses and obligations and wary of any encroachment that would seek to impose other considerations and concerns upon it.

This also means that refugee determination as such is not an immigration matter. Immigration policy must remain irrelevant to the refugee determination process. Of course, the claimant is

physically in Canada and therefore subject to its immigration laws which are administered by the CEIC. Both these laws and those governing the determination of refugee status have a claim on him/her, and in that sense, in the person of the refugee claimant, immigration procedures and refugee determination converge. Such convergence means that a person who makes a refugee claim finds himself/herself subject to a tension between two different governmental strategies.

o From an immigration perspective, those persons who wish to migrate to Canada for permanent residence must apply at consular offices abroad where they become subject to the evaluation and selection process. Our officials use certain criteria which usually are designed to admit to Canada persons who will adapt well and who will likely benefit our body politic. This, as indicated above, is an exercise of Canadian sovereignty;

o A different perspective comes into play when persons on Canadian territory make refugee claims. They might be in Canada as visitors (which would include people on student or employment authorizations), or in the country without status (illegally), or simply appear at a port of entry seeking asylum. The moment such a person makes a refugee claim in Canada he/she has, in a manner of speaking, side-stepped the selection process

abroad and is now subject to a different realm of considerations which aim only at establishing whether the claim is justified and not whether the person has certain qualities and qualifications. Yet as long as the claimant's status is not determined, immigration authorities (operating through the CEIC exercising its control function) have a legitimate interest in and concern for the person of the claimant.

At the same time, from the moment the claim is made until it is determined, the claimant lives in legal tension between the control mechanism of CEIC and the refugee determination process. This tension, which is ineluctably present when a refugee claim is made, must not however shade the ensuing process to the detriment of the claimant.

In redesigning the refugee determination process, while recognizing the legitimate and necessary nature of the control mechanism operated by the CEIC, measures must nonetheless be taken to ensure that refugee law concerns are the primary determinant of the manner in which claims to refugee status are decided.

3. Independence

While the convergence of refugee determination and Immigration in the person of the claimant is present and remains so until the determination has been made, it must not dominate the process. To resolve this tension and ensure the separation of concerns the determination whether or not a person is a refugee must be made by an independent body. The submissions I have received all agree on this point and the models I have inspected abroad, as well as a study of written materials, underscore this requirement.

The need has been acknowledged in the United States where the 1980 Refugee Act recognized a trend toward objective, non-political refugee policy. The further separation of immigration from the asylum decision-making process is contained in proposals for a new asylum procedure in the United States. In Canada the need for independence was recognized in the Task Force Report and in April 1982, the then Minister for Employment and Immigration, Lloyd Axworthy, directed a change in the status of RSAC from a component of the Foreign Branch of the CEIC to an independent advisory body reporting directly to the Minister.

For a degree of commendable independence we may well look to the French system, generally recognized by authorities "to be one of the most enlightened and least politically biased in the world. It is rooted in France's liberal tradition of accepting refugees not only from its former colonies, but from all areas of the world without consideration of ethnicity, colour or religion. When, for example, French military forces were assisting the

Government of Zaire during the presidency of Giscard d'Estaing, OFPRA and the Appeals Commission* manifested their independence by continuing to grant asylum to Zairian applicants without interference from the government."**

The refugee is entitled to be judged by a fair and impartial tribunal that will make its determination in the true spirit of the Convention. Natural justice requires that decision-makers are seen to be wholly neutral and impartial. To ensure this impartiality, structural independence is important, as is, of course, the independence of the decision-makers. A new independent body, here called the Refugee Board (RB), is therefore proposed. How it is to function and how it is to be structured will be discussed further on.

* OFPRA (Office Francais de Protection des Refugies et Apatrides) is attached to the Minister of Foreign Affairs. The review authority, the Appeals Commission, is also independent. It is composed of a representative of the Council of State (a highly prestigeous administrative tribunal of last resort) who acts as chairman, a UNHCR representative and an individual appointed by the OFPRA Advisory Council.

** Christopher L. Avery, "Refugee Status Decision-Making: The Systems of Ten Countries", Stanford Journal on International Law, Volume 19, issue 2 (Summer 1983), pages 295-296.

4. Fairness

A third principle is that of fairness, that is, the system must meet Canadian standards of natural justice and comply with our legal standards of procedural fairness. All the submissions I have received are in agreement on this point. (For a discussion of procedural fairness see page 45.)

5. Humaneness

The system must provide for humaneness, that is to say, the claimant must be recognized as a person who is in a particularly difficult emotional state and whose experiences bear heavily upon the way in which we treat him/her. We must begin by assuming the good faith of the claimant. "Neither formal legislation nor authoritative administrative structures guarantee humanitarian or compassionate programmes, or a fair and just set of procedures for the determination of refugee status."* Therefore, all persons concerned with the refugee claimant must be trained to be properly aware of the special situation of the refugee and of the needs that arise therefrom. The true refugee is a person who fights for life and liberty. We must never lose sight of this fact. A.E. Housman's words (which I have placed at the head of this report) touch the core of the refugee's plight: "I, a stranger and afraid, in a world I never made."

* Gerald E. Dirks, "A Policy Within a Policy: The Identification and Admission of Refugees to Canada", Canadian Journal of Political Science, XVII:2 (June 1984), page 306.

6. Expeditiousness

The process must be expeditious. It must take place within a reasonable time-span, certainly much shorter than what we have at present (two to five years). Therefore, the process will be cut down to what I consider the necessary minimum. This minimum consists of a quality hearing and the opportunity for review. Numerous reviews which are plentiful in the present system are eliminated because I proceed from the conviction that more and more reviews and appeals do not necessarily guarantee greater justice. Our present system has grown the way it has because of considerations for the refugee--and this is something we must acknowledge gratefully. But we must also state clearly that greater justice is not achieved by more reviews or appeals; hence the proposals which will be outlined below.

7. Focus

In the proceedings the focus should always be on the potential refugee. Some believe that instead we ought to pay primary attention to the misuse of the system. To do that, however, will present us with a shifting of perspective which in the long run will be detrimental to the true purposes of the process. It is my belief that in an expeditious proceeding exploitation of the system will be less and less attractive. There will always be some interstices in whatever system one may

devise. But when, for instance, the total process of refugee determination takes between six and twelve months, persons who are not refugees will not find it profitable or worth their while to spend the money that is necessary to come to Canada.*

* On this assumption, see above, page 11, footnote.

II PROCESS

1. The Existing System

A. Description

The procedure which is required by law is, briefly stated, as follows:

1. Making a Claim

Section 45 (1) provides that a person may claim to be a Convention refugee (defined in Section 2) at any time during the course of any inquiry held under the provisions of the Immigration Act, 1976. When such a claim is made, the adjudicator, after finding the claimant is in violation of the Immigration Act but before making a removal order or issuing a departure notice, is obliged to adjourn the inquiry to enable such persons to present their claims to the Minister of Employment and Immigration. The inquiry is adjourned and an examination under oath is scheduled.

In order to proceed to an inquiry and make a claim, the following officials and employees of the government are involved:

(i) Immigration Officer: interviews claimant and writes report;

(ii) Supervisor or higher official: issues direction for inquiry;

(iii) Senior Immigration Officer: may detain until adjudicator reviews detention;

(iv) Adjudicator: holds inquiry under Section 45. May hold a number of detention reviews;

(v) Case Presenting Officer:
A senior immigration officer represents the Minister at inquiries and at detention reviews;

(vi) Stenographer;

(vii) Interpreter often required for interviews, inquiries and detention reviews.

2. Examination under Oath and Decision by Minister

Section 45 (1) of the Act provides that the claimant is to be examined under oath by a senior immigration officer concerning his/her claim. The claimant has the right to be represented by counsel at the examination (Section 45 (6)) and also a right to an interpreter proficient in his/her language. A transcript is to be made of this examination and a copy forwarded with the claim to the Minister (Section 45 (2)). The claimant is also entitled to a copy of the transcript (Section 45 (3)). The Minister then refers the claim to the Refugee Status Advisory Committee (RSAC), for consideration and advice. When RSAC receives a claim, an RSAC case review officer reviews the transcript. If the officer concludes the case is "manifestly unfounded" as determined by existing guidelines*, a summary is prepared for review by the committee. A committee member may, at any time, request that the full transcript be put before the committee for consideration. If the case is not judged to be manifestly unfounded, the full transcript is considered by the committee.

* See Appendix IV.

A representative of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) sits in on committee sessions, reviews the claims and gives his/her opinion, although the representative has no vote. If the UNHCR representative disagrees with the committee, the case is personally reviewed by the Chairman.

The committee forwards its recommendations to the Minister's delegate. On receiving it, the Minister's delegate* makes a determination of whether the claimant is a Convention refugee in accordance with the Convention definition contained in Section 2 of our Act. When the delegate disagrees with the recommendation of the committee, the case is referred to the Minister for decision. The claimant has a right to be informed in writing of the decision of the Minister (Section 45 (5)).

If the claimant is determined by the Minister to be a Convention refugee, the claimant is issued a letter to that effect. The Minister must also decide whether to grant that person the right to remain in Canada. If the answer is positive, a Minister's permit under Section 37 is issued to the refugee, authorizing him/her to remain in Canada despite the finding of having violated the Immigration Act. On occasion, the inquiry is resumed for a determination by the adjudicator that the refugee is lawfully in Canada. Generally, the adjudicator is notified by the case presenting officer of the issuance of the Minister's permit and the inquiry is concluded in absentia.

* The statutory authority of the Minister to decide the claim has been delegated under Statutory Instrument 1-4 to officials of the CEIC.

If the Minister determines that the person, though declared a refugee, should not be permitted to remain in Canada, then the inquiry is resumed and a removal order may be made against the refugee. The Convention refugee against whom a removal order is made has a right of appeal to the Immigration Appeal Board (IAB), an independent body (Section 72 (2)), and may then appeal the decision of the Board to the Federal Court of Appeal, with leave (Section 84). Under Article 33 of the Convention and Section 55 of the Immigration Act, refugees may not be returned to a territory where their life or freedom would be threatened except when they pose a threat to Canada's security.

If the Minister or his/her delegate determines the claimant is not a Convention refugee, then the claim is referred to the Special Review Committee (SRC), a committee of senior departmental officials, for consideration on humanitarian and compassionate grounds. If favourable consideration is granted by the SRC, a Minister's permit is granted and the inquiry concluded, usually in absentia.

The following persons serving the government participate in this part of the process:

(i) Senior immigration officer: holds examination under oath;

(ii) Stenographer:
Interpreter usually required;

(iii) RSAC: three-member panel (additional: UNHCR representative) considers claim. Chairman may be involved if there is not unanimity;

(iv) Case presenting officer: outlines case at Committee sessions;

(v) Minister's Delegate: makes decision. Minister may also be involved personally;

(vi) Special Review Committee;

(vii) Senior immigration officer: communicates decision to claimant and follows up.

3. Re-determination by IAB

If the claimant is determined not to be a Convention refugee and is not favourably considered by the SRC, Section 70 of the Act provides for an application for re-determination of the claim to the IAB within 15 days after receipt of the written decision of the Minister. Prior to the recent decision of the Supreme Court (see page 51) the process was as follows.

To apply for re-determination the claimant had to complete an application for re-determination and a declaration under oath setting out the nature and basis of the application, the facts on which the application was based, a summary of the evidence to be provided if a hearing were granted, and any other material the claimant wished to include. All this material was filed with the Board (Section 70 (2)). The IAB, after reviewing the material, determined whether the applicant had made a case for oral hearing of his/her claim. If the Board found such was not the case, it

refused to allow the application to proceed to a hearing and determined that the applicant was not a Convention refugee (Section 71(2). The applicant could apply to the Federal Court of Appeal for review of this decision.

If the Board found a hearing was warranted, the matter proceeded to a hearing before a three-member panel of the IAB. The Supreme Court has now mandated an oral hearing before the IAB in every case, thus altering the procedure fundamentally.

The hearing before the IAB is adversarial in nature and the onus is on the applicant to establish that he/she is a Convention refugee. The claimant may be cross-examined, as may any witness testifying on his/her behalf. The Minister's representative may also call evidence, which may be cross-examined and replied to by the claimant.

There is no appeal provided from the decision of the IAB on an application for re-determination, although the claimant may seek judicial review in the Federal Court of Appeal.

The following persons serving the government are involved in the re-determination process.

(i) Three members of IAB to review application;

(ii) Three members of IAB who hear application at an oral hearing;

(iii) Appeals officer who represents Minister at the hearing;

(iv) Court Clerk;

(v) Court Reporter;

(vi) Interpreter often required.

B. Critique

The problems that exist in the present system are, to a large extent, structural. In an effort to ameliorate some of the deficiencies of the system, changes were introduced increasing the complexities of the procedures considerably and thereby lengthening the process. Any real improvement cannot be effected without structural changes. This critique focuses on the problems that are most glaring, and in no way on the participants in the process, most of whom I have found to be well-intentioned, diligent and concerned individuals who take their functions very seriously indeed. But the existing system is such that the best intentioned and most diligent people could not operate it efficiently and effectively.

The following are the most salient shortcomings of the system.

1. Lack of Oral Hearings by the Decision-Maker

This is problematic for two reasons. The first involves the nature of refugee determination which requires grappling with very difficult evidentiary problems, the application of complex and ever changing international legal criteria and the interpretation of complicated subjective and objective standards--all against a challenging factual and contextual background. The refugee is generally not in a position to present documentary evidence to support his/her statements and the decision-maker must rely, to a large extent, on the general

credibility of the claimant. The UNHCR Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status, a guide to governments (setting forth the procedures and criteria for determining refugee status) which has been used extensively in Canada by the advisory bodies, states in paragraph 41:

> Due to the importance that the definition attaches to the subjective element, an assessment of credibility is indispensable where the case is not sufficiently clear from the facts on record.

Credibility is difficult to assess without the benefit of viewing the refugee's demeanor and listening to the manner in which he/she speaks. This is true of assessing the credibility of any witness, but in the case of the refugee it is further complicated by the fact that the refugee is in an alien environment, is often severely traumatized, and most likely must use the services of an interpreter. It is difficult to envisage how the refugee's evidence can be evaluated effectively when the decision-maker does not have the benefit of seeing and hearing the person.

Avery notes that it is unfortunate that some countries (like Canada) have divided the examination and decision-making role. One authority interviews the applicant and prepares a written transcript; another then makes a determination of status based on the transcript alone, never examining the applicant. Under such systems the decision-maker is unable to assess the applicants' credibility face to face and cannot confront them directly with probing questions. The UNHCR branch office in Canada recently

criticized such systems: "...our experience after studying hundreds of transcripts of examinations under oath has not satisfied us that a transcript reflects the history and motives of an applicant."*

In our present system, there is a personal examination of the refugee, but not by the decision-maker. Moreover, the examining officer is not permitted to make any comments on the claimant's demeanor or credibility. Clearly, such a procedure prevents RSAC from having this available and relevant information. Recently, oral hearing pilot projects have been instituted in Montreal and Toronto. An RSAC member sits in on the examination and when it is concluded may discuss the evidence and any concerns he/she has with the claimant and counsel. The member's report to the committee provides valuable information about the claimant and enables the committee to come to a more well-informed decision. But the member does not himself/herself make the actual decision; the decision is still made by the Minister on the advice of an RSAC panel who themselves have not seen the claimant.

The lack of an oral hearing also prevents RSAC from clarifying with the claimant apparent inconsistencies in his/her statement and obtaining the latter's response to adverse evidence in a straightforward fashion. In order to ensure that the claimant is accorded some element of fairness, the committee, when faced with such a situation, has voluntarily and informally

* Avery, pages 39-40.

adopted a procedure whereby the examination is re-opened to elicit the necessary evidence. This results in considerable delay and is a very cumbersome procedure which would be unnecessary if there were oral hearings.

This report will recommend that there be an oral hearing by the person(s) responsible for the determination. There was virtual unanimity amongst governmental organizations and the interested groups consulted that such hearings were needed, even before the Supreme Court of Canada, in its decision of April 4, 1985, made an oral hearing before the IAB mandatory (see further on page 51). An outline of the proposed hearing models is set out on pages 107 to 118 of this report.

2. Poor Quality of Interpreting

There has been much concern expressed by refugee organizations, those who represent refugees, refugees themselves (particularly those who understand some English) and the governmental organizations that read transcripts of examinations, about the poor quality of interpreters used for refugee examinations.

The primary complaints are:

(i) Lack of fluency in English or French;

(ii) Lack of familiarity with a claimant's dialect;

(iii) Inadequate interpreting skills.

The institution of oral hearings will alleviate this problem somewhat in that the decision-maker has the benefit of viewing the individual and also observing non-verbal communicative elements. Specific recommendations are made for improvements in the interpreting services provided to refugee claimants on pages 160 and 161.

3. Access

The question of access to the refugee determination procedure is one of the most urgent and pressing issues which must be addressed. Any procedure which is eventually adopted by Canada to fulfill its international obligations under the Convention must aim to serve the needs of the refugee claimant. It must be accessible to those claimants whom we are obligated to protect, and since it cannot be known in advance whom we are obligated to protect it must be accessible in some way to all who claim to be refugees protected by international and domestic law. To serve the interests of refugees, the system must be one which identifies Convention refugees within a reasonable period of time, permitting the granting of refuge in a way which minimizes the trauma and the psychological, environmental and financial difficulties of social and cultural displacement. In order that the refugee be dealt with by an acceptably efficient system, it is desirable to limit the extent to which the system can be misused by persons who pursue claims for reasons other than the seeking of protection. These reasons may be worthy and have a claim on our humanity, but they do not bring the claimant within the Convention definition of a refugee.

The current Immigration Act provides any person who is the subject of an inquiry with an unqualified right to make a claim to refugee status and have that claim considered through various levels of review. While access to the determination system is available to any person who is the subject of an inquiry, other

persons physically in Canada have no legal right to make a claim or have it considered under the existing legislation. This restriction has led to an administrative nightmare. In an effort to afford persons legally in Canada the benefits of our refugee process, the CEIC instituted an extra-legal procedure known as the "in-status" claim. The claimant is considered in the same fashion as a person who has made a claim under Section 45 of the Act. If refused, the person can, however, make a second claim under Section 45 and then undergo the whole process provided by our legislation.

The structure of the Act and its administration have made "in-status" claimants ineligible for employment authorizations. Often, to support themselves during the determination process, claimants must therefore violate the law.

The ability to make a claim must be removed from the context of an immigration inquiry. It must exist at any time a person is physically in Canada, within such time limits as will be set forth below, pages 100 to 102.

With such a universally accessible procedure, some limitations on access need to be discussed. Of particular complexity is the concept of a "manifestly unfounded claim" (MUC). These matters will be considered in some detail on pages 91 to 106.

4. Lack of Information and Expertise

The determination of whether a claimant has a well-founded fear of persecution involves a subjective and an objective evaluation. The claimant's fear of returning relates to the refugee's perception which is subjective to him/her. Whether the fear is well-founded requires examination of an objective element, namely, whether the claimant's fear is supported by the conditions prevailing in his/her country of origin. Essential to a proper decision, therefore, is a thorough knowledge of general world conditions and the availability of updated and extensive information on specific countries. Both RSAC and IAB members have stated that they have inadequate organized sources of information.

The UNHCR Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status states in paragraph 196 that

> the duty to ascertain and evaluate all the relevant facts is shared between the applicant and the examiner.

This is so because refugees, who often arrive at our borders after fleeing persecution, come with only some of their personal belongings and usually very little documentation. They are often not in possession of the means or resources necessary to substantiate their case fully. In order to assess what evidence the claimant is able to present, the decision-maker must be able to obtain relevant information on the refugee's country and its current conditions.

The decision-maker should also be fully conversant with refugee law in order to properly assess the claim. Such legal expertise is frequently lacking.

I will be recommending the establishment of a formal organizational structure that will improve the knowledge and expertise of decision-makers and provide a source of information for use by persons involved in the determination process. The proposed documentation centre and its structural aspects are discussed on pages 135 to 141 of this report.

5. Use and Misuse of Resources

In the process of preparing this study senior immigration officers and adjudicators were observed in the exercise of their duties and a number of them were interviewed at some length. They were asked to evaluate their work and to recommend changes both in the system and in their own participation, in order to enhance the refugee determination process. The following emerged from their observations.

a) Senior Immigration Officers: It is their task to uphold and enforce immigration laws. They will generally do so or attempt to do so with as much care as possible, yet often neither their preparation nor the nature of their assignment utilizes their personal resources to the fullest. Thus, when they conduct a refugee examination they have little or no knowledge of the country from which the claimant hails and the particular

circumstances which have caused him/her to make a refugee claim. Because of this lack of knowledge, such officers cannot be expected to develop the claimant's case effectively. Not only are they not specialists in the areas of the claimant's origin, they do not have access to the necessary supporting documentation.

In addition, they serve as little more than mechanical mouthpieces in presenting the information they obtain. They do not express an opinion and have no additional input--even though they have extensive contact with the claimant and doubtlessly form their own opinions as to the latter's credibility or lack thereof. Yet, their point of view is not solicited and this irrelevancy is a depressing factor in the officer's work which forces him/her into a semi-mechanical "information producer" and little more.

The valuable time of these officers is also ill used when they participate in pro forma inquiries held for the purpose of permitting a person to qualify for an employment authorization. This is particularly critical in the major enforcement centres where case presenting officers carry heavy caseloads.

A new suggested role for CEIC officers will therefore be outlined on pages 72 to 82 below.

b) **Adjudicators:** They are asked to make important decisions affecting the refugee and deal with crucial questions such as detention. They are not asked, nor are they able, to assess the claimant as a refugee for they have no information to that

effect, nor are they educated in refugee issues. Further--and this is a significant factor--they are required by law to regard the claimant as a technical law breaker and hence an enforcement problem, while a true refugee need clearly not be considered in this light. For if a person is likely to be accepted, detention is surely inappropriate. Yet that same person may be considered for detention on immigration enforcement grounds because he/she has no money or documents, or because the refugee's fear of returning might make it unlikely that he/she would appear for the resumption of an enforcement proceeding. In other words, the current process is potentially not only unfair to the refugee, but unfair also to the adjudicator, who has no information and no capacity to assist in establishing the validity of the claim and yet makes vital decisions affecting the refugee's liberty.

At present, an inquiry must be scheduled and immigration violations proved before a person can proceed to an examination. If such a person is accepted as a Convention refugee he/she will likely be permitted to stay in Canada, and technical or real immigration violations will become irrelevant, save for matters of security. It is therefore generally agreed that to require each and every refugee claim to be made at an inquiry (as now required by law) presents a serious misuse of human resources.

6. Length of Process

The determination of Convention refugee status presently takes an inordinate amount of time. The problem is greatest in Montreal and Toronto, and times quoted are those applicable in these two cities, where the vast majority of claims are handled.

It takes approximately two months of waiting for an inquiry to be scheduled in order that the claim can be made.

It then takes a few more months before an examination under oath can be held. It can take several months before a transcript of the examination is typed and forwarded to RSAC.

It then takes months for RSAC, SRC and the Minister to issue a decision.

The normal waiting period for decision after an examination is held is 12 to 18 months.

The process of re-determination before the IAB can take approximately four to six months for the consideration of the written application and another year if a hearing is granted.

The matter may be reviewed by the the Federal Court of Appeal, a process which may take another four to six months. If the Federal Court allows the application for review, then it can take a number of months and up to a year, for the matter to be reconsidered by the IAB.

This delay is intolerable for the refugee, who suffers continued displacement and insecurity in addition to the considerable trauma and suffering he/she has already undergone.

Delay also has another significant drawback in that it provides a vehicle for use by persons who wish to remain and work in Canada for a few years, persons who otherwise would not be eligible for such benefits under our existing immigration policies. The length of the process acts as a magnet for those who are not Convention refugees.

Any proposed system must therefore be considerably quicker than the one presently in existence. Many of the current delays are structural; some are unavoidable. Time estimates and a time analysis, together with a discussion of the imposition of time limits in the process, will be discussed below, pages 100 to 103 and 111 to 119.

7. Additional Considerations

A critique of the present system should also include a discussion of other matters, such as the inappropriateness of the adversarial process, the lack of legal and social assistance to claimants, the issuance of work permits, and problems of family reunification. These matters are dealt with as separate topics in our discussion of the new system.

C. The Process of Change

Many of the shortcomings of the present refugee determination process became apparent shortly after its institution. In September 1980, a Task Force was established by the Minister of Employment and Immigration one of whose tasks it was to advise the Minister on whether the procedures for refugee determination met the objectives of our immigration legislation, and whether we were fulfilling our international legal obligations and upholding our humanitarian traditions. The Task Force made many recommendations, and a number of changes in procedures and practices were subsequently made. Among these were the following:

- In February 1982, the Minister released guidelines reflecting generally accepted international standards, to be used by RSAC committee members in evaluating claims to refugee status;

- In April 1982, RSAC was made more independent by removing it from the Foreign Branch of the CEIC and making it an independent advisory body;

- A training programme, consisting of a three-day seminar for senior immigration officers, was initiated. In addition, RSAC makes itself available to the CEIC to provide talks on refugee issues as a part of any immigration course. A form of ad hoc audit and monitoring of examinations is in place, although insufficient resources have been provided for any

comprehensive audit and monitoring programme. Recently, RSAC has drafted country profiles for distribution to senior immigration officers in order to inform officers who conduct refugee determinations of prevailing world conditions. These drafts have been submitted to the various regional CEIC offices for comments;

o A little over a year ago, a more formal training programme for RSAC members was instituted. New members are given literature designed to familiarize them with relevant law, practice and procedure. New members attend a number of panel sessions first as observers, and then participate in the review and assessment of cases, although they do not vote. After approximately two months, members then vote and fully participate in committee sessions;

o Since 1982, all governmental members of RSAC serve full-time in their positions and have no responsibilities outside their committee duties. They report directly to RSAC for the duration of their appointment;

o In December 1982, RSAC established an in-house library and documentation centre with a full-time chief of research and an RSAC officer;

o In May 1983, oral hearing pilot projects were implemented in Toronto and Montreal. An RSAC member is present at the examination under oath as an observer and after it is completed conducts an interview with the claimant. The member

then submits a summary and recommendation to the Chairman who either agrees with the member and refers the recommendation to the Minister's delegate or disagrees and submits the case to a full panel for consideration;

o In December 1984, the use of identification documents for claimants was implemented;*

o On January 16, 1985, generic employment authorizations were put in place to replace the job specific documents used prior to that date;**

o Within the last few months, RSAC has been testing the possibility of having "manifestly unfounded claims" fully reviewed by at least one committee member.

These changes were introduced within the existing legislative scheme to improve our determination process. However, such selective improvements cannot remedy the critical difficulties of the process outlined above. Sweeping legislative and structural changes are required as well as certain transitional arrangements (see Appendix IX).

* See further on page 151.

** The job-specific form was adapted for use as a generic employment authorization. See further on page 146.

2. A New System

In contemplating the outline of a new system, I have been mindful of the terms of reference which have been framed "on the understanding that no alternatives are excluded and there are no preconditions regarding the role being carried out by any of the bodies involved in refugee determination under existing legislation." While I have indeed proceeded on that understanding, it should be emphasized once again that alterations in the existing system, the elimination of certain functions and the redeployment of resources, are in no way to be construed as a reflection on the people currently employed in and concerned with the refugee determination process. I address myself to a system in need of reform and in doing so draw liberally on the advice and experiences of many people in Canada and abroad, inside and outside governments.

A. Guiding Considerations

Even as there are general principles that underlie a consideration of the total process, so are there principles that apply to particular considerations of the process. They are not addressed in any order of priority. All of them together form the body of principles which underlie this section of the discussion.

1. Natural Justice and the UNHCR Guidelines

Any public administrative process which affects the lives of individuals must provide them with certain procedural protections. The principles of natural justice have been developed by the courts to ensure a fair and just system of public administration. Because these principles applied only to certain types of administrative functions, complicated doctrines of classification were developed. It soon became apparent that functions which did not attract the procedural safeguards provided by the principles of natural justice nevertheless seriously affected the liberty or property rights of individuals, and some additional safeguards were called for.

Out of this need, the courts developed the doctrine of procedural fairness. It requires that the extent of safeguards for any public administrative activity depend not only on the nature of the power and the administrative structural context in which it is made (i.e., by a tribunal, a departmental official, a Minister), but also on the seriousness of the consequences of the decision. Such seriousness is clearly present in refugee determinations.

The following is a summary of requirements that have in the past been stipulated by our courts.

(i) Notice

A person affected by a decision has a right to be given adequate notice of the proceedings. The notice must be sufficient to

enable preparation and presentation of the case. A corollary of this requirement is the provision of adjournments necessary to allow the preparation and presentation of one's case.

(ii) Right to be Heard (Audi Alteram Partem)

Any person affected by a decision has a right to present his/her case. This includes a right to present evidence and make submissions to the decision-maker. Depending on the administrative context, the person may or may not have the right to appear in person before the decision-maker(s).

(iii) Disclosure

Any person affected by the decision must be advised of the nature of the proceedings, the substance of the case against him/her and be given an opportunity to reply and argue the issues. This often is characterized as the right to cross-examine and reply to adverse evidence.

The person must also be advised of any information to be used by the decision-maker(s) in reaching a decision and given an opportunity to respond.

(iv) Right to Counsel

Where the consequences of a decision are weighty, a person may be entitled to legal representation. This is discussed as a separate consideration on pages 156 to 160.

(v) Reasons

A person affected by the decision is entitled to be given valid reasons.

(vi) Appeal

The person should be given reasonable time to appeal.

The above list of requirements is not exhaustive and not all of them are imposed on every administrative proceeding. But they would seem to be required in matters of most serious impact as in the refugee determination process.

At present, the courts do not impose a high standard of procedural safeguards on the determination by the Minister. As Professor Ratushny noted in his report, the Federal Court has held that the Minister is not bound to comply with the rules of natural justice and may even consider information without giving the claimant an opportunity to respond. Professor Ratushny said further:

> ...it must be borne in mind that the entire role of the courts in reviewing the procedural aspects of decision-making by tribunals has been based upon the interpretation of the statute granting legislative authority. Where the statute was silent or ambiguous, the courts could impute a legislative intent that the rules of natural justice be met. However, our statutory refugee determination process specifies in considerable detail the procedure to be followed, leaving less room for the imposition of judicial standards. Moreover, compliance with the rules of natural justice is assessed in relation to the entire system. Thus, the existence of a judicial process at the Immigration Appeal

> Board may have influenced the courts in not imposing greater procedural requirements at the initial stage.*

Procedural requirements at the level of re-determination by the IAB were dealt with by the Supreme Court of Canada in Harbhajan Singh et al. v. The Minister of Employment and Immigration. The appellants argued that natural justice, the Canadian Bill of Rights, and the Charter of Rights and Freedoms require that they be permitted to present their case at an oral hearing before the IAB reaches a decision. (All the appellants were judged by the IAB not to be refugees, after consideration of written applications and supporting materials alone.)

The decision of the Supreme Court in favour of the appellants mandates a new level of procedural fairness which the new system here proposed aims to achieve. This system should have the highest level of procedural guarantees, for at stake in the refugee process are life and liberty.

In addition to the procedural safeguards developed by our courts, we should continue to adhere to the guarantees formulated by the Executive Committee of the UNHCR.

* Professor E. Ratushny, A New Refugee Status Determination Process for Canada, page 32.

These are:

(i) The competent official (e.g., Immigration officer or border police officer) to whom the applicant addresses himself/herself at the border or in the territory of a Contracting State should have clear instructions for dealing with cases which might come within the purview of the relevant international instruments. The officer should be required to act in accordance with the principle of non-refoulement and to refer such cases to a higher authority.

(ii) The applicant should receive the necessary guidance as to the procedure to be followed.

(iii) There should be a clearly identified authority--wherever possible a single central authority--with responsibility for examining requests for refugee status and making a decision in the first instance.

(iv) The applicant should be given the necessary facilities, including the services of a competent interpreter, for submitting his/her case to the authorities concerned. Applicants should also be given the opportunity, of which they should be duly informed, to contact a representative of the UNHCR.

(v) If the applicant is recognized as a refugee, he/she should be informed accordingly and issued with documentation certifying his refugee status.

(vi) If the applicant is not recognized, he/she should be given a reasonable time to appeal for a formal reconsideration of the decision, whether to the same or to a different authority, whether administrative or judicial, according to the prevailing system.

(vii) The applicant should be permitted to remain in the country pending a decision on his/her initial request by the competent authority referred to in paragraph (iii) above, unless it has been established by that authority that the request is clearly abusive. He/she should also be permitted to remain in the country while an appeal to a higher administrative authority or to the courts is pending.

This report takes the position that any determination process should provide the highest level of international and domestic procedural requirements, to ensure as far as possible that justice is not only done, but is also seen to be done.

2. The Refugee Definition

The U.N. Convention contains a definition of who is to be considered a refugee. It also contains provisions defining the rights of refugees in the territory of party states and the states' corresponding obligations. In 1969, Canada adhered to the U.N. Convention and Protocol and thereby formally accepted the obligations imposed by these instruments.

At the time Canada acceded to the Convention, her immigration policy was very liberal. Refugees could apply for residency from within Canada and be considered under our general immigration policy. Most of the refugees were from Eastern Europe and it was our policy not to return them forcibly. They were generally given immigrant status. Very few persons entered Canada from Latin America and Africa, the major refugee producing countries today.

In addition to the ability of any person to apply from within Canada for residence, there was a universal right of appeal to the IAB. A person who had been refused landing and ordered deported could appeal to the IAB, and the Board could order that person to be landed. There was therefore no real need for a specific refugee determination process because to a large extent refugees were accommodated under the then existing procedures which were flexible and generous.

In 1972, the regulation permitting immigration applications to be made from within Canada was revoked. Persons who claimed they could not leave Canada for fear of persecution were examined by a Senior Immigration Officer (SIO). Claims were reviewed by an interdepartmental committee composed of officials from the Department of Manpower and Immigration and the Department of External Affairs. This committee advised the Minister of Manpower and Immigration. If the Minister decided in the claimant's favour, the latter would be permitted to remain in Canada. If refused, the person could be ordered deported and could appeal the order to the IAB. The Board had very broad jurisdiction which could be exercised in favour of the appellant if the latter was considered by the Board to be a refugee, would suffer undue hardship, or if humanitarian and compassionate considerations could be invoked. While refugees were given a statutory right of appeal to the IAB, the term "refugee" was not defined. Further, the refugee had no rights under our law since the relief granted by the Board was discretionary in nature.

With the Immigration Act, 1976, the main provisions of the Convention were given legislative force. The definition of Convention refugee (contained in Article 1 (A) (2) of the Convention) was in large part adopted by the Immigration Act, and the prohibition against refoulement (stated in Article 33) was adopted and reflected in Section 55 of the Act. There are, however, provisions in the Convention which are not reflected in our legislation. This portion of the report will discuss what

those provisions are, how discrepancies between the Convention and our law are reconciled in practice and whether any legislative changes are necessary or desirable. The goal will be to ensure that we do meet our international obligations. Whether the obligations stated in the Convention should constitute the extent of our commitment to refugee protection, will be discussed in Part II of the Report. This portion will analyze only whether we properly carry out the obligations we have already assumed.

Even a cursory glance at the subject matter will show that it is highly complex. I list its main features briefly, for the sake of completeness, but make no pretense that this exhausts the subject.

a) What Is a Refugee?

The U.N. Convention deals with refugees in three respects: inclusion, exclusion and cessation. The inclusion clauses define criteria which must be met before a person can be considered a refugee. The exclusion clauses define when a refugee may be denied protection because it is unnecessary or undeserved, and the cessation clauses specify when a person classified as a refugee no longer qualifies for protection.

(i) Inclusion

a. Statutory Refugees

These are persons considered refugees under international instruments (which preceded the

Convention) and are automatically considered refugees under the 1951 Convention. These persons do not have to meet the general definition contained in Article 1(A)(2) to qualify for protection.

Our Act contains no provision for statutory refugees. There are very few requests made today for recognition and protection by statutory refugees.* In the event such a claim were made, the matter could be dealt with by Ministerial discretion. It would not appear that any legislative amendment is required in this respect.

b. General Definition

Our legislation mirrors the Convention definition contained in Article 1(A)(2) and no change is required.

(ii) Exclusion and Cessation

Once it is determined that the claimant meets the general definition, it must be ascertained if he/she is excluded from protection under the Convention or has ceased to be entitled to protection.

The exclusion and cessation clauses deal with two broad categories of persons who do not benefit from the Convention: those who are not in need of protection and those who are not

* RSAC Chairman J. Stern indicates that since he was appointed Chairman in May, 1982, he has not seen a single such claim.

deserving of protection. Our legislation has not adopted any of the exclusion and cessation clauses contained in the Convention. At present, the denial of protection to persons who meet the exclusion or cessation clauses of the Convention is dealt with as follows:

a. **Those Not in Need of Protection**

A person who is determined by the Minister to be a Convention refugee (i.e., meets the criteria of the general definition in the inclusion clause mirrored in Section 2 of our Immigration Act) but is not in need of protection, can be forcibly removed from Canada, though not to the country of persecution. As such, a person who has a well founded fear of persecution in a particular country may be forcibly removed to any other country which has an obligation to admit the refugee and in which the refugee has no fear of persecution.

b. **Those Undeserving of Protection**

A person who is determined by the Minister to be a Convention refugee but who is deemed to be undeserving of protection need not be issued a Minister's permit, in which case (like the refugee who doesn't need protection) he/she could be ordered removed. The removal could even be effected to the country of persecution if the refugee were described in Section 55 of our Act (see Appendix III).

Because the exclusion and cessation clauses form an integral part of the determination of whether a person is a refugee and protected under the Convention, the application of these clauses should be made only by the refugee authority. At present, the Minister is the refugee determining authority and he/she also decides whether to grant the person the right to remain in Canada. However, the latter determination which now includes the application of the exclusion and cessation clauses is not based on the application of any domestic legal standard, but rather on departmental memoranda which the Minister considers in forming an opinion on whether the refugee should be allowed to remain.

The decision that the claimant should be denied protection under the Convention because he/she is undeserving of protection, or not in need of protection, is not reviewable in the same fashion as the determination that the claimant fails to meet the criteria of the general definition. However, there is no reason to treat the two aspects of determination differently. The refugee authority responsible for the recognition of refugees protected by the Convention must also determine the application of the exclusion and cessation clauses, for they require the same analysis and expertise as does the application of the general definition. <u>The applicability of these clauses is not a policy decision, but adjudicative in nature</u> and therefore appropriately made by the refugee authority and should be subject to the same standards of review. Though in many jurisdictions

the body of international and foreign law dealing with the exclusion and cessation clauses is extensive, Canada has not developed any legal standards of her own as these clauses are applied without legislative guidance and judicial scrutiny.

It has been suggested to me that to list the exclusion and cessation clauses in our legislation would tend to limit our refugee commitment unnecessarily. But this consideration, it seems to me, is outweighed by the desirability of creating reliable and objectively applicable legal standards. It is therefore recommended that the clauses of the Convention, where necessary, form part of our law. They will be examined individually in the following paragraphs.

(i) **Persons Not in Need of Protection**

a. **Persons Already Receiving Protection by U.N.**

Article 1(D) of the Convention excludes refugees receiving assistance by U.N. agencies (such as the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees) from benefits under the Convention. Any such persons who are no longer in receipt of U.N. assistance benefit from an international presumption of need for protection and accordingly are not required to meet the general definition set out in Article 1(A)(2) of the Convention.

It is recommended that this be reflected in our legislation.

b. National Refugees

These are persons who have fled their country of persecution and--like Volksdeutsche in Germany or Jews in Israel--are received in another country as of right, have taken up residence, and been accorded the rights and assumed the obligations attached to the possession of nationality. They are excluded from protection under the Convention because they do not need such protection. It is recommended that this exclusion clause be made part of our law.

c. Persons Who Voluntarily Re-avail Themselves of the Protection of Their Country of Nationality

A refugee who voluntarily re-avails himself/herself of the protection of his/her country of nationality, no longer qualifies for protection, being no longer unable or unwilling to avail himself/herself of such protection.

It is recommended that this cessation clause be made part of our law.

d. Persons Who Have Voluntarily Re-acquired Lost Nationality

A refugee who lost the nationality of the country in respect of which persecution was feared and voluntarily re-acquires that nationality, ceases to be a refugee. It is recommended that this cessation clause be made part of our law.

e. Persons Who Have Acquired a New Nationality

A refugee who acquires a new nationality and enjoys the protection of that new nationality, is not in need of international protection and therefore ceases to be a Convention refugee.

It is recommended that this cessation clause be made part of our law.

f. Persons Who Have Voluntarily Re-established Themselves in the Country Where They Once Feared Persecution

A refugee who voluntarily returns and takes up residence in the country from which he/she fled, ceases to be a refugee. Usually, the re-establishment of residence is an indication the refugee no longer fears persecution.

It is recommended that this cessation clause be made part of our law.

g. Persons Who, Because of a Change in Circumstances, No Longer Have Reason to Fear Persecution

When fundamental and lasting changes occur in the country from which the refugee fled and these changes negate the basis for the refugee's fear of persecution, refugee status ceases, assuming the person is able to avail himself/herself of that country's protection.

It is recommended that this cessation clause be made part of our law.

(Note: what is here described as one clause constitutes two clauses of the Convention, Articles 1(C)(5) and (6), the latter dealing with stateless persons.)

(ii) Persons Undeserving of Protection

a. Crimes Against Humanity

Refugees who have committed crimes against peace, war crimes or crimes against humanity are excluded from protection.

It is recommended that this exclusion clause be made part of our law.

b. Serious Non-political Crimes

Persons who have committed serious non-political crimes outside the country of refuge are excluded from protection under Article 1 (F) (b) of the Convention. Our present Immigration Act, 1976 denies certain criminals protection against refoulement (see Section 55, Appendix III).

However, the Immigration Act in this case should be made more flexible so that the seriousness of the offence may be compared with the seriousness of the persecution feared. If a refugee faces torture and death, presumably the crime committed would have to be very grave to exclude him/her from protection. Our law

should state that some offences are political and do not exclude the refugee from the benefits of the Convention.*

It is therefore recommended that the provisions relating to criminality and refugee protection under the Immigration Act be amended to provide for an exception for political crimes, and that Article 1(F)(b) be made an exclusion clause to be applied like other exclusion clauses by the RB at a refugee hearing; and that the RB, when applying this exclusion, be given discretionary power to determine whether the gravity of the offence is sufficiently serious to deny protection when balanced against the feared persecution.

c. Acts Contrary to the Purposes and Principles of the U.N.

Persons who commit acts contrary to the purposes and principles of the U.N. as set out in the U.N. Charter are excluded from protection.

It is recommended that this exclusion clause be made part of our law.

* International case law will assist the RB to determine when this applies.

b) Prior Protection

The Convention specifies not only who are to be considered Convention refugees, but also which Convention refugees are entitled to the benefits of the Convention provisions (e.g., those Convention refugees who are not excluded from application of the Convention by Articles D, E and F, and those Convention refugees to whom Convention has not ceased to apply by reason of Article C).

While a person may be entitled to the benefits of the Convention, he/she may not be entitled to remain in Canada and enjoy the benefits of the Convention. Convention refugees may be removed from Canada under certain circumstances, even if they are not described in the exclusion and cessation clauses, provided they are not returned to their country of persecution. At first blush, the determination of whether a person may be removed to a third country (i.e., whether a third country will accept that person) appears to be an immigration matter concerning the execution of removal orders. In fact, the question is one of protection: whether Canada is obliged to provide protection to the Convention refugee. Analysis of this question involves subtle legal and factual determinations, like an analysis of the clauses above described, and is much more than a technical removal problem.

The identification of a refugee under the Convention is first and foremost designed to prevent refoulement. The importance of the determination that a person is a Convention refugee entitled to protection in Canada and its relationship to the principle of non-refoulement can be illustrated by the following example.

> Mr. X flees country A (a non-European country) and makes his way to country B. There he is given a temporary visa permitting him to work. Mr. X's brother and sister flee to Canada and claim refugee status. As soon as Mr. X is able to, he leaves country B and comes to Canada. It is determined Mr. X is a Convention refugee and none of the exclusion or cessation clauses apply. Mr. X can be returned, however, to country B, because his visa is still valid and country B will re-admit him. By removing him to country B, we have not refouled Mr. X, but have instead entrusted country B with the responsibility of non-refoulement. Country B may or may not be a party to the Convention and Protocol. Even if it is, country B may have procedures or interpretative traditions which could lead to nonrecognition of Mr. X as a Convention refugee.

This shifting of responsibility to other states to carry out their obligations under the Convention can have very serious consequences. We should not lightly divest ourselves of our obligation towards a person whom we have determined to be a Convention refugee.

Some countries have signed refoulement agreements; Switzerland, Germany, France and Austria, for example, wherein the contracting parties agree that the country amongst them that the refugee first enters is responsible for determination and

protection. This permits a party state to return refugees to another party state if the former were not the first country to which the refugee fled. Canada has entered into no such agreement.

Because of the difficulties inherent in determining which countries are likely to apply the refugee Convention in the same manner as Canada, it is suggested that once it has been determined that a person is a Convention refugee and none of the above noted exclusion or cessation clauses apply, the RB, and not the Minister, should determine whether the Convention refugee is in need of protection in Canada.

I therefore propose:

A Convention refugee is not removable from Canada unless cogent evidence establishes* that he/she

- Is either a person who is a permanent resident of another state and has an absolute legal right of re-entry into that state not subject to the exercise of discretion by border officials. Such residency must be permanent and not for a stated term of months or years;

- Or is a person who has a valid Convention travel document with a return clause.

* For the legal effect of such determination, see page 130.

These two categories are suggested because they ensure that we remove from Canada only those persons who have some form of protection in another state. Many countries use other criteria, but this has led to disastrous results, creating the phenomenon of "refugees in orbit"--who go from country to country seeking protection but are unable to qualify because it is felt by each country that they should have applied for and been granted protection by some other country. There are thousands of such refugees, and in 1977 a Conference on Territorial Asylum resolved that refugees should not be returned simply because they should have applied and obtained protection elsewhere.

The international community is still struggling to find a solution to this problem and I deem it essential that Canada join in this common effort.

3. Efficiency

This principle is meant to convey that what the process aims to do, it should indeed accomplish in the best of possible manners. Efficiency is not synonymous with shortcuts. There are some factors which necessarily lengthen the process and cannot be significantly modified. Efficiency does mean that the objective of the process and the means employed to achieve it are put in the best of possible relationships with one another. Above all, this principle must satisfy the two major participants in the process and regard their needs: the refugee and the government.

The refugee is aided by an efficient process in giving him/her the opportunity to be safe from being returned to the country of persecution and to have the opportunity of starting out life afresh in our country, if so desired. An efficient process, with a fairly dramatic reduction of the time it takes to complete it, will be of immense benefit to the refugee claimant.

At the same time, efficiency is beneficial to the government for it will discourage widespread misuse of the system (it should be understood that no system can be devised that will be immune from any and all misuse). It is recognized that there "...is a danger, however, that countries might sacrifice procedural safeguards that protect the integrity of decision-making in order to expedite proceedings, increasing the possibility that legitimate claims will be rejected."* The new process proposed herein is devised so as to accomplish a proper,

* Avery, page 244.

just and fair refugee determination in a period of from six months to one year, which compares with the current time frame of two to five years. It will greatly reduce the complexities of administering the process and thereby its cost as well. A cost analysis is presented in detail on pages 173 to 177.

4. Informed and Expert Decision-Making

The most important consideration that applies here is one of quality. It is essential that the hearing be conducted by the best possible people, who will make sure that the objectives of the refugee determination system can be brought to fruition. With the quality of such a hearing assured, no plethora of reviews is necessary. Heaping appeals upon reviews, and reviews upon appeals, does not for greater justice make. But a single review by an appropriate body is essential. Review or appeal* to the Federal Court will be discussed on pages 165 to 172.

To obtain a quality decision, information must be readily available on the conditions prevailing in various countries of the world. It is essential that there be a documentation and information centre where all participants in the process can quickly obtain the latest and most reliable information on conditions in refugee producing countries. This information may come from many sources: through the Department of External

* There is a distinction between the two, see page 112.

Affairs, from the UNHCR, from private international organizations, as well as from reporters, writers, visitors, immigrants and refugees. The information should be readily available to anyone who is concerned with refugees, that is to say, to the decision-makers in the process, to counsel, as well as to the public. Such a documentation centre must partake of the independence of the RB and it is proposed that it form an integral part of that new body.*

Also essential is a proper and sustained educational programme. All participants representing government in the process need initial and ongoing training and a thorough acquaintance with the complexities of the refugee problem. "The authority conducting the personal examination should be trained in international refugee law and skilled in interviewing techniques designed to elicit information and discern credibility. The examiner should be sensitive to the apprehension an applicant may feel about recounting experiences of persecution to a government authority, especially if the applicant is not represented by counsel."** It is proposed that another division of the RB provide this education. No elaborate staff is necessary for this purpose. It would be desirable if such education officer(s) be mobile and thereby able to service all parts of the country. The UNHCR can play a valuable role in the education of the participants in the process.

* Or be part of the IRB; see page 143.

** Avery, page 240.

5. Role of the CEIC

a) The Refugee Officer

While many submissions have urged me to separate the CEIC completely from the refugee determination process, I deem it essential that a proper liaison between the CEIC and the RB be maintained. This liaison is to be effected by a new category of CEIC personnel, the Refugee Officer (RO).* It is this person who will first come in contact with the refugee as soon as a claim to refugee status is made. It is suggested that ROs be available at major ports of entry to interview refugee claimants within 24 hours of their arrival in Canada.

Refugee Officers should be persons of special capacity from the CEIC and be selected by a joint committee of the RB and the CEIC for the quality of their interpersonal relationships. They will be specially trained in all aspects that pertain to refugee problems; the countries of crisis that produce refugees; the problems which refugees face as human beings and as strangers in a new land; the refugee process and the services available to refugees. The training period should be intensive (for a period of three to six months) and such training would be undertaken by the Education Division of the RB. It is suggested that the office of the RO be given adequate prestige and ranking in the CEIC hierarchy.

* A special category of officers who deal exclusively with refugees was first suggested to me by senior immigration officers at the Toronto Central Enforcement office.

The RO will guide the refugee claimant to the proper resources, especially counsel and social support systems (both private and public where applicable) and remain throughout the refugee determination process that person's liaison with CEIC. The RO can also identify cases which quality for consideration under special programmes and provide guidance to the claimant for benefiting from such programmes and serve as the liaison between the CEIC and the RB in this regard. The RO, as an immigration officer, and having knowledge of immigration laws, could identify those cases requiring enforcement action as described below on pages 76 and 79.

In order to function fully as a liaison between the CEIC and the RB, the RO should be seconded to the RB on a contract basis for three year terms at least. During that time the RO will report on his/her activities to the RB administration, which would ensure that immigration and enforcement concerns and pressures do not dominate his/her function. Such interdepartmental government and the experiences gathered there will be helpful for future planning.

Another option which has been frequently suggested (leaning on the French system) would be to channel the claimant directly to the RB. Thus, if the claim is made to CEIC, at the time of arrival or later, an immigration officer refers the claimant automatically to the RB where a Special Liaison Officer would fulfill the functions of the RO above described. If the claimant

is already in the country he/she could approach the RB directly and in time CEIC would be notified of the refugee claim.

This option has the advantage of separating immigration concerns from refugee determination, and the disadvantage of appearing to remove CEIC entirely from its legitimate interest in the person of the claimant.

b) The CEIC in Refugee Hearings

At present, CEIC officers are involved in refugee determinations at both the initial level and at the re-determination before the IAB. CEIC officers conduct examinations under oath and, as discussed earlier on pages 30 and 40, they have not been adequately prepared to fulfill such a task. At re-determination hearings before the IAB, CEIC officers act as Appeals Officers representing the Minister of Employment and Immigration and as such oppose the position of the claimant before the IAB.

The hearing proceeds like other appeals before the IAB. It is adversarial and the Appeals Officer cross-examines the claimant. Appeals Officers are, by the very nature of the process, placed in a position hostile to the refugee. While in other legal proceedings such a relationship may be acceptable, in refugee proceedings the Immigration Commission ought not to be seen as the antagonist of the refugee, since its interests are not necessarily in conflict with those of the claimant.

The CEIC should participate in refugee determinations as one of the partners in a cooperative inquiry. The CEIC has a valid interest that all persons who enter Canada meet our legal standards and that the information which it has (if germane to the determination) be presented to the RB. The CEIC will not be interested in every refugee hearing but should have the right to present evidence at its option. In this sense the CEIC may be deemed to participate in an information sharing capacity which should be objective and cooperative. The CEIC officer who takes part in refugee determination hearings should also, when requested, provide to the RB information that is in possession of the immigration authorities and is relevant to the determination process. Immigration concerns as such have no place at these hearings and should not be voiced by the officer. It is recommended that CEIC officers who fill this role receive special training.

The relevancy and weight of the evidence would be determined by the RB. These and other considerations relating to the powers of the RB in refugee hearings are discussed more fully on pages 120 to 130.

c) Immigration Enforcement and the Refugee Claimant

As mentioned earlier on pages 16 to 19, immigration enforcement and refugee determination have different functions and operate on different principles. Theoretically, the two processes should be completely separate, for once a person makes

a refugee claim, special considerations apply and immigration law and policy become inapplicable. In practice, however, the matter is not as clear cut. As long as the claimant is physically in Canada, he/she is of concern to the immigration authorities which are charged with protecting Canadian sovereignty and the public interest. The balancing of the interests of immigration enforcement and the rights of the refugee claimant is a difficult and delicate task. As much as possible, control should be imposed only when absolutely essential.

(i) The Refugee Claimant at the Border

When a person arriving at a Canadian port of entry makes a claim, he/she should be referred to an RO for an interview as soon as possible. An RO should be available to the claimant within 24 hours. If an RO is not immediately available, it may be necessary for the immigration officer to detain the claimant until he/she can be interviewed. At the interview the RO obtains basic data and provides appropriate referrals for assistance. The RO would file a copy of the basic data form with the RB and provide a copy to the CEIC and the UNHCR. A suggested basic data form is attached as Appendix VIII.

In some cases, when, for instance, there is reason to believe the claimant might be a danger to the public, when there are serious concerns of criminality, or when the identity of the claimant cannot be established with reasonable certainty, it may be necessary to commence an inquiry under the Immigration Act.

This would not occur, as at present, in each and every case--an obvious conservation of resources.

The RO, after interviewing the claimant, will determine if--in addition to hearings before the RB--it is necessary that the claimant also be made the subject of an immigration inquiry. It has been suggested that the claimant must be brought before an adjudicator for immigration control purposes. It is the opinion of this report that immigration control can be achieved in the vast majority of cases by providing the basic data form to immigration authorities. Further, the issuance of a claimant identity document (see pages 149 to 151) provides a mechanism for immigration control and monitoring of the claimant. At present, persons who do not disclose their true intentions upon entry into Canada and after entry claim refugee status, may make "in-status" claims and are not subject to immigration controls in the form of an enforcement proceeding. Though they have immigration status and must therefore report for extensions of that status to the immigration office, no immigration inquiry is commenced.

Refugees who fully disclose their intentions and make their claims immediately upon entry should be treated in a similar fashion. At present, they are often detained and dealt with in a manner very different from persons who make their claim after entry.

The refugee documentation issued to the claimant would be valid only for a fixed period of time and therefore a continuing contact with the RO would be necessary. Further, the CEIC would issue employment and student authorizations, thereby maintaining contact with and control over claimants. If the refugee determination is negative, the claimant would be referred to the immigration authorities, a report written and an inquiry commenced if necessary.

Another possibility would be to recognize the de facto sojourn of claimants and grant them temporary entry, as is done in France. It has been argued that this would lead to a flood of claims in order to achieve the benefits of a temporary status in Canada. However, such status would simply be a de jure recognition of de facto temporary permission to remain in Canada. The possibility of a <u>temporary status</u> for claimants is not urged by this report, but is put forward as an acceptable option to be considered.

It has been suggested that to postpone immigration enforcement proceedings until the completion of the determination process would lead to inordinate delay. However, to require that enforcement proceedings be commenced in each and every case when a person seeks entry into Canada to obtain protection would be most inefficient and wasteful of resourses. Much of the delay now in existence is due to the large number of inquiries held to enable claims to be made. With fewer inquiries, those required would be completed within a shorter period of time. That any time would be saved by commencing enforcement proceedings and

continuing them simultaneously with the refugee process is doubtful, for after the determination process is completed, enforcement proceedings would have to be reconvened in any event for final decision.

(ii) The Refugee Claimant Already in Canada

Refugee claimants in Canada with valid immigration status could apply directly to the RB, in which case an RO would conduct the interview and provide a copy of the basic data form to the CEIC. If they made the claim at a CEIC office, they would be referred to the RO and proceed, after an interview, to be issued claimant documentation. Since these claimants must report to the local Canada Immigration Centre to maintain their status, no further safeguards are necessary. If the claimant subsequently violates immigration laws, the matter can be dealt with by the RO who can decide if the violation is such as to require enforcement action.

Persons in Canada illegally and those who are arrested by immigration authorities and subsequently make refugee claims, can be dealt with in a fashion similar to that suggested for claimants at ports of entry.

d) Detention

The detention of refugee claimants is an issue which presents difficult moral and other questions. For the true refugee who has suffered so much, it is a restriction on his/her freedom and an affront to his/her dignity we should seek to

avoid. Detention is undesirable for the refugee and economically undesirable for the state. In some instances, however, the interests of law, order and our security require detention of claimants.

Who should decide if a claimant is to be detained? The need for detention arises not from the refugee determination process, but from concerns of our immigration enforcement system. The monitoring of individuals who have no right to live in Canada and the protection of our society from persons who pose a likely danger to it form the basis for potential restrictions on the individual freedom of claimants, the ultimate restriction being detention. These are enforcement concerns and best administered by those charged with upholding our immigration laws. The importance of the independence of the refugee process from immigration has been previously noted. It would be inappropriate to require the RB to decide on the detention of claimants, for the making of such decisions involves the enforcement of immigration laws and is guided by concerns unrelated to refugee determination.

Decisions on the detention of claimants should therefore continue to be made by adjudicators in the immigration enforcement context.

There are some changes that can be made, however, to improve the manner in which adjudicators arrive at these decisions. At present, adjudicators cannot consider the refugee claimant as a potential refugee, but only as a person who has violated immigration laws. Persons who have a very real fear of

persecution present particular problems for adjudicators because these individuals might not be recognized as refugees and granted permission to remain in Canada. Their unwillingness to report for removal to their home country creates a strong possibility that they would not appear for immigration removal proceedings.

> Notre étude des conditions de detention pour ces personnes a Montréal nous a convaincus des nombreux abus qui sont actuellement commis a l'égard de ces personnes qui demandent la protection du Canada. II nous semble, par exemple, inadmissible qu'on détienne des requérants simplement parce qu'ils n'ont pas, au jugement de l'agent d'immigration, l'argent suffisant pour subvenir à leurs besoins, ou parce qu'ils ont déjà fui la justice ou la police dans leur pays d'origine, etc.... Nous croyons que les cautionnements exigés sont souvent trop élévés pour ces requérants qui ne peuvent pas toujours compter sur des amis ou des membres de la famille ici.*

Adjudicators must have more information regarding the likelihood that the claimant will be permitted to remain in Canada. For if the claimant is in fact likely to be granted such permission, either as a refugee or on humanitarian grounds, detention is clearly undesirable. The RO, who is trained and knowledgeable in refugee matters, could provide valuable information to CEIC and adjudicators in this regard. Further, the RB, in an appropriate case, should be at liberty to present its views to an adjudicator for release of a claimant who is in

* Submission by La Ligue des Droits et Libertés, Montreal.

detention. There must be cooperation between all those who deal with the refugee to ensure claimants are not unnecessarily detained.

It has been suggested that there is a need for a second look at decisions made by adjudicators regarding detention. Apparently decisions differ greatly from city to city. Few detentions are being ordered in Montreal, while in Toronto, for persons who claim at the port of entry, large cash bonds are required in almost every case and many claimants are detained for long periods of time. There are several possible reasons for this discrepancy, such as the better organization of the NGOs and a better rapport of immigration authorities with lawyers and NGOs in Montreal.

It is hoped that the formal referral system suggested above, whereby ROs provide appropriate NGO referrals to each and every claimant, will create more opportunities for the development of alternatives to detention.* It would also be helpful to have all decisions of adjudicators regarding refugee claimants discussed periodically by adjudicators, CEIC, ROs and members of the RB. All those who affect refugees would thereby be kept well informed of each others' activities.

I am also much concerned with the quality of detention, which needs serious upgrading. I believe this matter warrants immediate study and consideration by the CEIC.

* It would be most helpful if the government would provide start-up money for a nation-wide network of NGO support groups.

6. Role of the Minister

The Minister is responsible for the making of immigration policy, which is in part expressed by the manner in which the policy is executed and the extent to which it provides a safe haven for those who are displaced and persecuted. We cannot assist all the refugees of the world, and it is the Minister who determines those who are most in need of our assistance.

Refugee determination, however, has little to do with policy. It is the investigation of facts and the application of a complex legal standard. It is not a function in which political or other considerations are relevant, but rather, a quasi-judicial process of which the Minister should be relieved.

Such a limitation of functions will be a welcome relief to the Minister, whose many vital responsibilities should not be further encumbered by the difficult and often highly technical considerations that go into the refugee determination process. Further, the varied decisions which in the course of time the newly independent decision-making body will make, will no longer be laid at the door of the Minister, who could not personally consider them in any case, except in the rarest of circumstances. Rather, the Minister's opportunities will lie in the ordering of special programmes as well as admitting persons on an individual humanitarian basis, which apportionment of responsibility will leave the Minister overwhelmingly with positive opportunities of lightening the burdens of those in need of our assistance.

a) Special Programmes

For humanitarian reasons the Minister may wish to be more generous than our international obligations dictate and facilitate the resettlement of particular groups. This is presently done by the creation of special programmes and it is desirable that this continue. It provides a mechanism for responding to unexpected flows of refuge seekers without the necessity of individual status determination. This valuable role of the Minister is one which is carried out in a socio-political context and is appropriately made by a politically accountable person. The Minister must also have the ability to grant protection in individual cases of a politically sensitive nature outside the refugee determination process.

The use of special programmes is a very important one, and also helps to avoid the costs of individual determination, where it is apparent that removal of the individual claimants will not occur because of political turmoil in their home country. Such is presently the case with a number of countries--Iran, El Salvador, Sri Lanka and most of the East bloc countries, to name a few.

If it appears to the RO that the claim has merits which might recommend the claimant for permanent admission to Canada under a special programme, the RO should suggest that the claimant apply for consideration on humanitarian grounds. Should this route fail and the decision be negative, or should the claimant not desire to go that route, the case then must follow the regular path of referral to the RB for a hearing.

The potential effectiveness of special programmes is undermined by their all too infrequent application. Many individuals from these countries are put through the costly determination process when in the end the determination is of little immediate practical value, for in any case (except of course when the person poses a serious threat to our society) they will obtain de facto protection against refoulement.

It is therefore recommended that special programmes be applied more consistently where deportations are not being effected. It is suggested that rather than be required to go through the refugee process, a person not accepted for permanent residence be placed on a Minister's permit, which would be reviewed if our deportation policy with respect to the person's country has changed. The practical effect would be the same as what obtains presently, but the human and administrative costs would be sharply reduced. Revocation of the Minister's permit should take place only after obtaining the advice of authorities familiar with the country in question and after taking into consideration personal circumstances that may have developed.

b) Consideration by the Minister on Humanitarian Grounds

The RO should also be empowered to refer cases for special consideration when it is apparent humanitarian and compassionate relief is warranted.

The RB should have the power to refer cases of persons who do not fit the definition of Convention refugee, but who in its opinion are deserving of consideration, to the Minister's office with a recommendation.

Should the decision on refugee status be negative and all appeals fail, the claimant always has the opportunity to request consideration by the Minister on humanitarian grounds, as at present.

c) **Removal of a Convention Refugee on Security Grounds**

Refugee determination and the interpretation of the Convention will be within the exclusive authority of the RB. Once a person is determined to be a Convention refugee in Canada (see page 62), then he/she has acquired certain rights which cannot be abrogated except where the individual poses a threat to our national security. (See pages 129 and 130 for a discussion of the effect of the RB's determination.) At present Section 55 of the Immigration Act, 1976 covers those situations where refugees may be forcibly returned to the country in which they fear persecution. Refugees can be removed if the Minister is of the opinion that they should not be allowed to remain and if one of the following pertains:

a. They were convicted of an offence for which a term of imprisonment of ten years or more may be imposed. If the offence was committed outside Canada, then it must be one which, if committed in Canada, would have been punishable under an Act of Parliament by a term of imprisonment of ten years or more. If five years or more have passed since the termination of the sentence and the person has satisfied the Governor-in-Council that he/she has been rehabilitated, then no removal may occur.

b. They have engaged in acts of espionage or subversion, or there are reasonable grounds for believing they will do so, unless the Minister is satisfied the national interest will not be hurt by their admission.

c. There are reasonable grounds to believe they will engage in the subversion or instigation of subversion by force of any government while in Canada.

d. There are reasonable grounds to believe they will engage in violent activities which would threaten the lives or safety of persons in Canada.

With respect to paragraph (a) above, when an offence committed outside Canada has been subject to consideration by the RB in determining whether the refugee should be excluded from protection, the Minister should be bound by the decision of the RB. When offences are committed in Canada, the refugee would be subject to domestic criminal sanctions. The Act should therefore be amended so that the Minister would consider as grounds for removal only offences committed in Canada if the person poses a serious threat to the public safety. It should further be amended to require that the Minister not only be of the opinion that the refugee should be removed from Canada, but also that he/she is a danger to the security of Canada.

It is proper that the Minister, as a politically accountable figure, make such a determination, rather than the RB, since this involves matters of national security. In view of the seriousness of the decision, the refugee should be given some opportunity to present his/her case as described on page 138.

d) The Granting of Permanent Residence

Once a person is found to be a refugee in Canada, certain consequences flow from that decision, as described on pages 129 and 130. The main obligation we owe Convention refugees in our

territory is one of non-refoulement. The Convention does not give refugees a right to durable asylum, that is, residency in the territory of the party state offering them protection.

The granting of asylum is considered an exercise of the prerogative of the state. The refugee, while he/she has a right to seek asylum, does not have the right to be granted asylum. The refugee's right is to be protected from being forcibly expelled to the country of persecution. In Canada, like in many other developed, industrialized countries, durable asylum or residency is in practice granted almost automatically to Convention refugees. This, however, represents the policy of the Immigration department and is not a necessary result of the application of the Convention or of international legal principles. (A further analysis of this statement will be undertaken in Part II, for it has been suggested that a right to asylum has developed and become a principle of customary international law.) The manner in which we grant permanent residence to refugees will be discussed here.

Currently, it takes an Order-in-Council to process the successful claimant to the status of a permanent resident, because our Immigration Act does not permit persons to apply for and obtain landing from within Canada, unless they are exempted from the application of the Act by the Governor-in-Council.* Virtually everyone is in agreement that such an order should not

* There is an exception for persons under unexecuted deportation orders made before November 13, 1967, which does not concern us here.

be required for each and every Convention refugee accepted for landing. It has been suggested that the Act be amended to provide for the creation, by regulation, of classes of persons, including Convention refugees and other special humanitarian groups, who may apply for permanent residence and be landed from within Canada. This would provide flexibility and permit the Minister to land persons in special programmes, without an Order-in-Council. This report recommends that such a regulation be adopted as an important ancillary mechanism for the facilitation of landing persons accepted under special programmes.

The position of the Convention refugee, however, is unique and his/her ability to be landed in Canada should not depend on a regulation, but should be enshrined in our Act. It is therefore recommended that the Immigration Act be amended to enable Convention refugees in Canada to apply for permanent residence and, if accepted, be landed in Canada. It is further recommended that the Act be amended to provide for the creation by regulation of special humanitarian classes that can apply for and obtain landing from within Canada.

Thus, once a refugee is recognized by the RB as a Convention refugee in Canada, he/she would be referred by the RO to the appropriate immigration centre and submit an application for permanent residence. If, however, the refugee does not wish to become a landed immigrant because it is his/her hope to return to the country of current persecution when such persecution ceases, the refugee could receive a Minister's permit allowing him/her to

remain in Canada.

Once the Minister issues a permit to a refugee, the latter has certain rights under the Convention. One of those rights is the right to a Convention travel document; however, Canadian legislation does not provide for this right. This is problematic because in processing applications for permanent residence and in granting landing, CEIC often requires the refugee to have a valid passport. By definition, Convention refugees are unwilling to avail themselves of the protection of their own nation. Since obtaining a national passport is often considered re-availment of the protection of the country of nationality, it is illogical to require the refugee to do something we have recognized he/she is entitled to refuse for this very reason.

It is therefore recommended that refugees be provided with Convention travel documents (or a Canadian travel document with the features of the Convention travel document).

A Convention refugee whose application for permanent residence is refused, should have the right of appeal to the IAB on legal and equitable grounds. If the refusal involves considerations of national security and the evidence is such that it cannot be disclosed, a security certificate would be filed and the IAB would be limited to reviewing only the legality of the refusal to land and not substitute its decision on national security for that of the Minister by the exercise of its equitable jurisdiction.

7. Access and Manifestly Unfounded Claims

A guiding principle of refugee determination is that of access to the process. It must be available to all refugees to ensure that we act according to the principle of non-refoulement. At the same time it is important to preserve the integrity of the system, for it must serve the refugee and not be used as a mechanism for those seeking to circumvent immigration laws.

The subject of access has been discussed in nearly all the submissions I have received and has been prominent in all hearings and conferences which I attended. Thus, to quote but two examples, the submissions by CEIC and Amnesty International make access a prominent part of their argument.

CEIC submits:

> The control mechanism which would govern access to the determination system must be one which does not run counter to Canada's commitment under the Convention. It should employ objective criteria which do not involve judgments regarding the merits of a claim to refugee status....The merits of a claim should be addressed by the body which is responsible for refugee determination under the Immigration Act.

Amnesty International argues:

> The Canadian section of Amnesty shares the concerns of the Canadian government with respect to abuse of the process, given that abuse impacts upon bona fide refugee claimants. However, our primary concern should be the accurate identification and protection of bona fide refugees and the deterrence of abusive claims, secondary.

What is basically at issue here is not the purpose of the process, but its method. We may not depart from the objective of protecting the true refugee and of fulfilling our international obligations under the Convention. This implies that the system must identify the Convention refugee within a reasonable period of time, permitting the granting of protection and doing everything to minimize the refugee's trauma. It is also understood that in order to arrive at this objective we should attempt to limit the extent to which the system can be used by non-refugees, which could seriously interfere with the timely identification of the true refugee.

I have already stated that an efficacious handling of the process should reduce abusive claims radically and for this reason I propose that our system provide assurance of accessibility to all Convention refugees and therefore to all claimants--at least on some level. For until we know something about the claimant we cannot be sure that he/she is indeed not a Convention refugee. I propose therefore, initial accessibility to all claimants and a first determination of their status by the Refugee Board. I propose further, as will be seen below, certain restrictions in the case of inadmissible claims. Before turning to them, however, I must discuss the controversial issue of a "manifestly unfounded claim" (MUC)--a concept found in some jurisdictions and under consideration in others.

a) Manifestly Unfounded Claims

The introduction of this concept developed out of the desire to limit access to the determination process because of a perceived multiplicity of abusive claims.

The world-wide economic crisis of the last decade coincided with political turmoil in many nations and caused countries traditionally receptive to refugees to take a more restrictive approach towards the increasing number of asylum claimants. Many nations which are currently in the process of revising their refugee procedures to make them more efficient aim in fact at changes which produce a more restrictive approach to refugees. This minimalist approach to the obligations under the Convention is prone to cause a domino effect, for no one nation wants to be perceived as "open" to refugees, fearing they will flood it with claimants and unfairly burden it.

In Canada, this development has been considered extensively by Bar Associations, NGOs and various governmental departments. Because of geography, we are not inundated with "refugee" claims made by persons seeking only to better their economic situation. The vast majority of claimants are from countries experiencing political repression and human rights violations. But what if this situation should change? Should we not be prepared to ward off abusers of our system in an efficient manner?

Here, the concept of MUC has been invoked, as it has in the international arena, and since it is a subject of considerable discussion and greatly affects refugee determination, an analysis of the subject is called for.

The pre-screening of claims is not a new concept and has a checkered history. It was apparently first introduced in the Scandinavian countries. In 1954, Sweden enacted a provision that border officials must refer claims to a central refugee authority for determination unless the claim was "manifestly unfounded." In 1956, a similar provision was made part of Norwegian law and other nations followed suit.

Subsequently, the application of the MUC concept became a method of refusing refugee claimants at the border, with the result that they were effectively excluded from the determination process, which raised serious questions.

> Special procedures adopted in certain states for screening out refugee status claims judged to be "manifestly unfounded" create a risk of decision-making error. The UNHCR has noted that such screening, "requires a substantive evaluation that is similar in nature to that involved in the determination of refugee status generally, and the consequences for a rejected applicant of an erroneous determination are not less serious." ....Some applicants whose requests initially appear to be unfounded...subsequently are determined to be refugees.*

* Avery, page 241.

In view of this, a middle ground was suggested where immigration authorities would maintain their right to declare claims to be MUCs, with the proviso that such determination would be reviewed. The UNHCR, in 1983, therefore suggested:

> a. The applicant for refugee status should be given a full personal interview for refugee status, wherever possible by an official of the authority competent to determine refugee status.
>
> b. The manifestly unfounded or abusive character of an application should be established by the authority normally competent to determine refugee status.
>
> c. [A] rejected applicant should be given an opportunity to have the decision reviewed before a measure of expulsion or refoulement is implemented.*

However, concern has recently arisen about such pre-screening mechanisms. Often the application of the MUC concept has threatened to deny persons who are genuine refugees access to determination systems. Professor Alte Grahle Madsen, the noted scholar in the field, has observed that unstated administrative decisions of collective inadmissibility have endangered the refugee process in many countries. He, like other students of the subject, has pointed out the danger of the MUC

* UNHCR Sub-Committee on International Protection Follow Up (1983), paragraph 29.

concept and has questioned its effectiveness as a deterrent to abusive claims.*

I, too, have come to the conclusion that the term MUC, as commonly understood, is a contradiction in itself and should no longer be used. The underlying objective to restrict abuse should be achieved in another fashion which will be set forth below.

Language itself stands in the way of a workable MUC concept. Webster's International Dictionary defines "manifest" as "capable of being readily and instantly perceived" or "capable of being easily understood or recognized at once by the mind." There are a number of phenomena that fit these definitions.

A concentration camp survivor who was a mere skeleton was "manifestly" starving as are today many people in drought stricken Africa. But taking the vast differences of sense perception and reasoning capacity into consideration one must also note that frequently what is manifest to some is often not so to others.

Refugee claims are generally of that kind. They address themselves to experiences and conditions in other countries well removed from direct observation. The Canadian authority before

* It is worth noting that recently Norway has instituted a review of its Immigration legislation and that the Royal Commission studying the matter has unanimously recommended that the MUC concept and attending pre-screening procedures be totally abandoned.

whom the claim is made may have formed the opinion--usually through reports from others--that the conditions are not as claimed; yet others may disagree, which would render the situation in question not capable of being described as "manifestly" one way or the other.*

Furthermore, the Convention refugee who claims that he/she has a well founded fear of persecution makes a statement that has a subjective and an objective portion. Whether or not he/she has fears relates to subjective preceptions and cannot be said to be manifestly ascertainable. Except for extreme cases such claims may have significant aspects of credibility which would make it inappropriate to brand them as "manifestly unfounded." Only the assertion that the claimant's fear is well founded yields to objective assessment.

One often hears the argument raised in defense of the concept that if it were not maintained we might have to accord the full benefit of the determination process even to people from the United States who might claim that they are political refugees. While this may not be likely, we must remember that a mere generation ago, in the days of Senator Joseph McCarthy, there was a climate in the U.S. favouring administrative

* Professor Howard Adelman has called my attention to a wider question, namely, whether situations of this kind are perhaps capable of graded evaluation. Thus, some claims may be "less founded" than others yet still have some claim to being considered under the Convention. In Nazi Germany Jews were subjected

persecution of Communists and those perceived to be their sympathizers. Significant numbers of individuals were officially and unofficially black-listed and became unemployed and unemployable. If today they would arrive in Canada and claim that they were persecuted, would their claims be deemed "manifestly unfounded"?

I am sure that an examination of determination procedures in all countries which admit the concept "manifestly unfounded" will show cases which were judged MUC in the first instance, but which eventually a higher authority determined to be genuine refugees under the Convention. A hundred claims to refugee status heard by a border official may prove to be unfounded, but the hundred and first may be a genuine refugee in danger of being turned away because he/she <u>appears</u> to be a MUC, like earlier applicants who received a negative decision.

Another argument on behalf of maintaining the concept claims that universal access could result in swamping Canada with abusive claims. But the process has to date been wide open and

(*cont'd) at first to no individual restrictions but were held up to public scorn and ignominy as a group. Later, the legal profession was closed to them, and gradually the noose was tightened until after November 10, 1938 Jews were de facto fair prey without legal protection. At what point would a Jew have qualified for protection had the Convention then existed? When would a claim have become well enough founded? While the problem needs further investigation its consideration exceeds the scope of this report.

no flood of claims has engulfed us. I have therefore concluded that

a. The concept of MUC is logically so narrow as to be practically unworkable;

b. Its maintenance as an enforcement tool renders it potentially open to administrative misapplication;

c. Therefore, all claims to refugee status must be considered as substantive;

d. They must be decided by a member of the Refugee Board;

e. The only useful remnant of the concept lies in a realm which has strictly delineated objective features and which should therefore bear a different name. I would call it an "inadmissible claim" (IC).

b) <u>Inadmissible Claims</u>

They may be said to exist in three distinct circumstances, all of which share the possibility of objective assessment:

- Legal inadmissibility;
- Expiration of time limits;
- Repeat claims.

The method of processing and reviewing such assessment will be found below, pages 104 and 105.

(i) Legal Inadmissibility

Legal inadmissibility exists when even if all the facts brought forward by the claimant are assumed to be true, they do not in any way relate to the criteria stated in the Convention definition and would not constitute a proper basis for a refugee claim under our law and the Convention.

As an example, a claimant would declare that he/she has escaped from certain starvation at home and wants to have a chance to live decently. The claimant has come to Canada because he/she knows that it is a good country and also because a cousin already lives here. Neither the claimant nor any available information suggests that the starvation is a result of political persecution. Taking all the claimant's statements as accepted facts we would not qualify him/her as a Convention refugee because there is no claim of fear of persecution. The claimant might be channelled quickly into a humanitarian stream of acceptance, rather than proceed in the normal course of refugee determination.

(ii) Time Limits

The imposition of time limits for making a refugee claim creates another type of inadmissibility. A claimant would have to declare himself/herself to be a refugee within a definite period after arriving in Canada; after that, a claim could not proceed in the regular fashion unless the claimant could, by

written material, show that he/she had an arguable case and could provide an acceptable explanation for the delay in making the claim. A time limit would force claimants to come forward reasonably early and not after a prolonged stay in the country.

The proposition has advantages and disadvantages.

Advantages

It would lessen the incentive for "illegals" to make a claim merely to delay enforcement proceedings. Adequate provisions would of course be made for special reasons, such as changed conditions in the claimant's home country. But otherwise, the claimant would have no further access to refugee determination tribunals and reviews. This procedure would recommend itself because of its clarity and relative simplicity.

Disadvantages

A deadline of the proposed kind does not take into consideration the psyche of the potential claimant. A genuine refugee is often like a hunted creature who will hide as long as possible and avoid confrontation with any kind of authority--even one that is potentially beneficent--for back home the image of authority was one of repression and persecution. Many people living in Canada who have been citizens for years and who are law-abiding in every respect, still cannot shake their anxiety when they meet authorities of any kind. It is not just police in uniform whom they dread: for them there is an ineradicable fear created by early trauma that somehow they might be deprived of

life and liberty. It does not help us very much to say that such a fear is quite unfounded in the Canadian context; for refugees are people who were deeply hurt, and rational explanations do not necessarily restore in them the kind of confidence with which other Canadians have grown up as a matter of course. Hopefully their children will learn to enjoy fully the physical as well as psychological benefits of democracy, while they themselves all too often bear the burden of persecution to the end of their lives. It is in this view the responsibility of Canadians to understand a condition which cannot be met with cold deadlines.

This is a potent argument, but on the other hand it cannot be denied that the blanket elimination of time-limits makes it possible for illegal immigrants who are not refugees to evade authority as long as possible and then still be given the opportunity of making a refugee claim. Therefore some middle ground should be found where both the advantages and disadvantages of preclusion can be met. I therefore propose the following:

If the claim is made after expiry of the time limit, a written submission to the Refugee Board must present a good explanation why the claim was not made at an earlier time. Failing such explanation the applicant will be precluded from the normal oral hearing process. It is recommended that the calculation of the time limit be from the date of arrival in Canada or the date the claimant became aware of events causing him/her to fear persecution, whichever is later.

This arrangement would ensure that refugees sur place are not excluded from the process. Also, the general discretion given to the RB would provide a safety mechanism for refugees who do not make a claim within the prescribed time limits.

The time for preclusion suggested is six months.

(iii) Repeat Claims

Repeat claims may be characterized as applications which present no new evidence of any kind. When the original claim has been rejected by the RB, a re-submission will be deemed inadmissible if the nature of the two claims is in effect the same and the RB determines, by written application, that no new, relevant evidence is being presented.

c) Prior Protection and Frivolous Claims

(i) Prior Protection

It would seem that prior protection should constitute a fourth category of IC, for it appears accessible to objective judgment. If the claimant enjoys the citizenship of or protection by a country that does not persecute him/her, a refugee claim in Canada is clearly unnecessary.

However, the actual determination of whether a claimant in fact enjoys the protection of another country is frequently highly complex. Also, there are instances in which the intent of the claimant plays a role, which would enter a subjective element and thereby remove it from the category of IC. Because of these

factors I propose that--although technically speaking prior protection could belong under IC--it be considered in the course of regular refugee determination.

(ii) Frivolous Claims

It has been suggested that IC ought to include yet another category, that of claims which are frivolous, vexatious or made in bad faith. It has been pointed out that even Human Rights codes contain such provisions (see e.g., Canadian Human Rights Act, s.33(iii)). The suggestion is however flawed for one major reason: bad faith, frivolousness, and vexatiousness are judgments dealing with the intent of the claimant which is not accessible to objective assessment. Credibility comes into play, and in the refugee status determination process this should be adjudged only in an oral hearing.

d) The IC Process

The process governing inadmissible claims should be designed to divert objectively unsuitable applications at an early stage, so as to prevent their clogging the system. These claims may be meritorious on other grounds but should not be pursued through the complete refugee determination process. I suggest that they be treated as follows:

The RO, after interviewing the claimant, identifies the claim as an IC. The officer will make a written report (with reasons) to this effect and share it with claimant and counsel for corrections that might seem indicated. Thereupon the officer

will send one copy to a single member of the RB. The claimant and counsel are free to file material with the RB. A copy of all material filed is forwarded to a representative of the UNHCR.

If both the RB member and the UNHCR representative agree that an IC has been made, the claimant is so informed, provided with reasons for the decision and, except for an appeal with leave to the Federal Court of Appeal, the refugee claim is definitively denied--although, of course, a recommendation to the Minister for humanitarian consideration may be added to the denial. However, in view of the recent decision of the Supreme Court (see page 51), this procedure of handling an IC may have to be adjusted.

If either the RB member or UNHCR representative deem the refugee application to be not an IC, the case is automatically referred to the ordinary oral hearing process.

Summary of recommendations:

> The concept of manifestly unfounded claims should be abandoned;
>
> Instead, the concept of inadmissible claims should be introduced, with its three categories (legally inadmissible, passed time limit, repeat claim);
>
> An IC is to be processed in a special way through the RB, with the appropriate safeguards noted above.

At the opposite end of IC stands a claim that will appear to everyone to be readily admissible. It has been suggested that the process could also be shortened for these claims. However, a determination that a claimant is a refugee requires an assessment of credibility, for the RB must satisfy itself that the facts as asserted by the claimant are true. Therefore, no shortened procedure is indicated. Some of the "obvious" refugees will be dealt with under special programmes, and thus the process would not be overburdened with individual determinations of claims from certain countries recognized as being in a state of crisis.

I have stated earlier that hopefully the problem of unfounded claims which is now very much on the minds of those concerned with the process, will diminish greatly to the point of disappearance. A shortened determination process should discourage claimants from abusing it.

I conclude this section with a general observation made by the Canadian Bar Association, Quebec Section:

> There are indeed unfounded claims and they will always exist. But one must also recognize that the risk of error on the subject is very great. One should recall how several years ago the statements of Salvadoran and Guatemalan citizens about "death squads" were believed to exist only in the imagination of the applicants.
>
> It will always be like this. Refugee movements come in waves and we must be modest enough to recognize our ignorance about certain new situations and to mistrust ready judgments.

B. Suggested Models

This report offers three options which have certain features in common:

- They provide for an RO to be the claimant's first and continuing liaison with both the CEIC and the determination process;
- An independent RB (either through a one-person or a three-person panel) makes the initial decision after an oral hearing;
- The decision-making in the first instance is regional, that is, in those cities where the vast majority of all claims are traditionally handled;
- The models feature an appeal to the Federal Court of Appeal;*
- All models will provide for tape recordings to be available so that transcripts can be prepared if necessary;
- When the RO identifies an inadmissible claim the procedures outlined on pages 104 and 105 apply;
- The Minister may appeal the RB's determination to the Federal Court of Appeal.

* See pages 165 to 172.

1. **Model A**

The refugee claimant, upon making the claim, is referred to an RO; the RO obtains basic data from the claimant and completes the basic data form, advises him/her on the availability of counsel, legal aid, voluntary and, where applicable, public support systems.

The RO files the basic data form with the RB and provides a copy to the CEIC and the UNHCR.

The RB, composed of a three-member panel, schedules a hearing at which the claimant, counsel and witnesses, if any, as well as Commission Counsel and the UNHCR may present evidence and state their concerns and opinions to the panel.

If the decision is positive, CEIC is informed by the RO and, if the claimant so desires, an application for landing is made and processed.

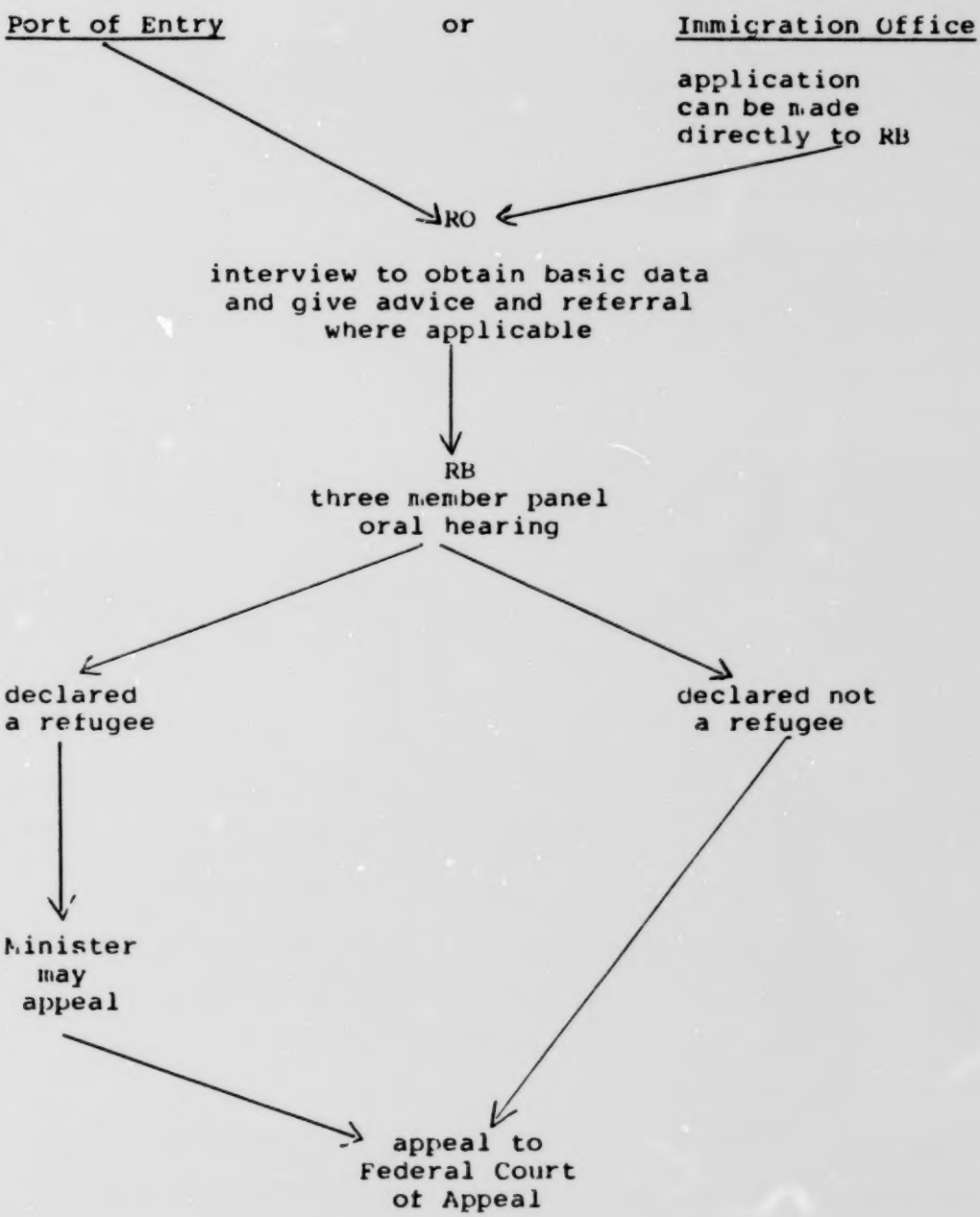
If the decision is negative, the claimant may launch an appeal to the Federal Court of Appeal. That court would have the authority to substitute its decision for that of the RB or, where it deems necessary, order a rehearing of the claim.*

There will be one appeal and one appeal only. Model A is fully regional in nature.**

* For discussion see page 171.

** Model A was suggested to me by Professor James C. Hathaway, Osgoode Hall Law School, York University.

Model A


Port of Entry
or
Immigration Office
application can be made directly to RB
RO
interview to obtain basic data and give advice and referral where applicable
RB
three member panel oral hearing
declared a refugee
declared not a refugee
Minister may appeal
appeal to Federal Court of Appeal

Advantages

The Model provides for the shortest process. It satisfies the UNHCR requirement of review in that the decision of the RB can be appealed to the Federal Court. Transcripts will be necessary only if an appeal is launched. A further advantage lies in the fact that the crucial question of credibility is decided by a full panel. Also, the proximity of the hearing to the events experienced makes for better recollection by the refugee.

Disadvantages

The decision on the refugee's fate will come fairly early after his/her arrival (those who make their claim at a later time are a minority). In such a case the claimant may not be ready psychologically to face the past, to recount torture and persecution and the painful decision to leave family, home and country. Documentation, which will in any case be sparse, will be doubly difficult to obtain when the hearing which decides the refugee's fate takes place at a relatively early time.

All cases, including those not presenting difficult issues of fact, credibility or law, are heard by a full panel.

General Observations

Since the appeal is directly to the Federal Court of Appeal, which does not assess the credibility of the claimant, it is essential that the RB hearing be of the highest possible quality. In order to ensure this, claimants must be in the position to present their case fully and completely and must have access to

counsel. Those who are not represented by counsel often do not support their case as fully as they otherwise might.

The advantage of an early determination is counter-balanced by the disadvantage of the hearing being possibly at too early a time. This dilemma has been repeatedly pointed out to me in various submissions. Quite obviously there is no clear solution to such a dilemma and no optimal time can be fixed which would maintain the advantage of speed while minimizing its disadvantage.

Time Requirements

Time estimate for this Model is as follows:

a. Interview by refugee officer and report to Refugee Board: one to two weeks;

b. Time for scheduling of hearing, preparation, including retaining counsel and time for counsel to prepare and be available: one to one and a half months;

c. Hearing and decision, including written reasons and time for filing of appeal to the Federal Court of Appeal: three to four weeks;

Total: Three months.

2. Model B

The refugee claimant is referred to the RO who acts in the fashion described in Model A and submits the case for an oral hearing by a one-person panel of the determination section of the RB.*

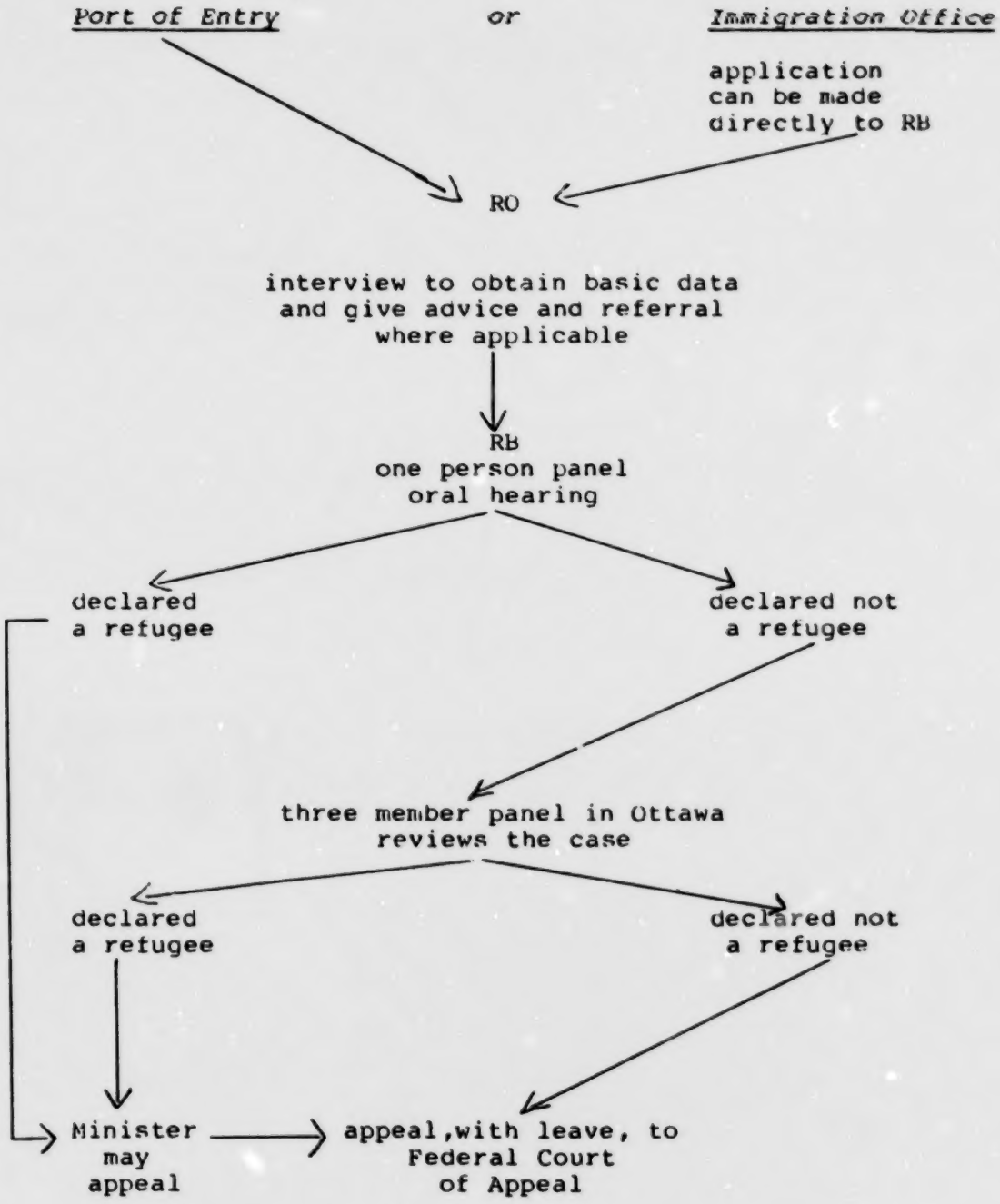
*See pages 131 to 133 for a discussion of the structure of the RB.

A negative decision may be reviewed, which review will take place in Ottawa by a three-member panel of the review section of the RB. This review will be on transcript evidence and will include any further materials the claimant might want to have considered. If the panel deems it necessary under special circumstances, claimant and counsel may be invited for an oral hearing for further evidence or for clarification. It is recommended that rather than have a review continue before the Federal Court under Section 28, an appeal be provided for.* The matter would then proceed as an appeal, with leave, to the Federal Court of Appeal.**

* The term "review" is generally applied to the supervisory function of the court over administrative procedure, and is meant to ensure that tribunals act within the law. An "appeal" provides the court with wider latitude and often permits an assessment of the merits of the case. Appeals are not only from tribunals, but also from other courts.

** For detailed discussion see pages 169 to 171.

Model B


Port of Entry
or
Immigration Office
application can be made directly to RB
RO
interview to obtain basic data and give advice and referral where applicable
RB
one person panel
oral hearing
declared a refugee
declared not a refugee
three member panel in Ottawa reviews the case
declared a refugee
declared not a refugee
Minister may appeal
appeal, with leave, to Federal Court of Appeal

Advantages

The Model ensures, through its central review process, a fair degree of consistency and uniformity of decision-making across Canada. Further, a UNHCR representative will be regularly present at the review. Since the review is not with leave and, it may be assumed, many decisions of the regional member will in fact come under review, the supervisory function of the UNHCR will be most effective.

Disadvantages

The oral hearing is held by a single member of the RB who does not have the benefits of collegial decision-making. "An important consideration is whether determinations of refugee status are made by one person or by a group. Shared decision-making may offer advantages: 'When a claim is discussed and decided by a group of persons, there is less opportunity for abuse--the decision-makers learn from each other and generally conduct a more careful examination of the claim.' " * In this model the discussion by the Review Board is limited in that they have not been able to assess credibility first-hand. The review body in Ottawa will not generally have the benefit of seeing and hearing the claimant and is thus somewhat impaired in fully assessing credibility.

* Avery page 241, quoting interview with Kristin Hanson, former Editor of Refuge: Canada's Newsletter on Refugees.

Time Requirements

Since only a single RB member hears the claim, scheduling for such a hearing will usually be easier and faster than for the three-member panel in Model A. Suggested time saving: two weeks.

Additional time required over Model A:

a. A transcription which currently takes 8 to 9 months, but which with better resource allocation should be accomplished in one month;

b. Consideration and decision by the central panel: two months;

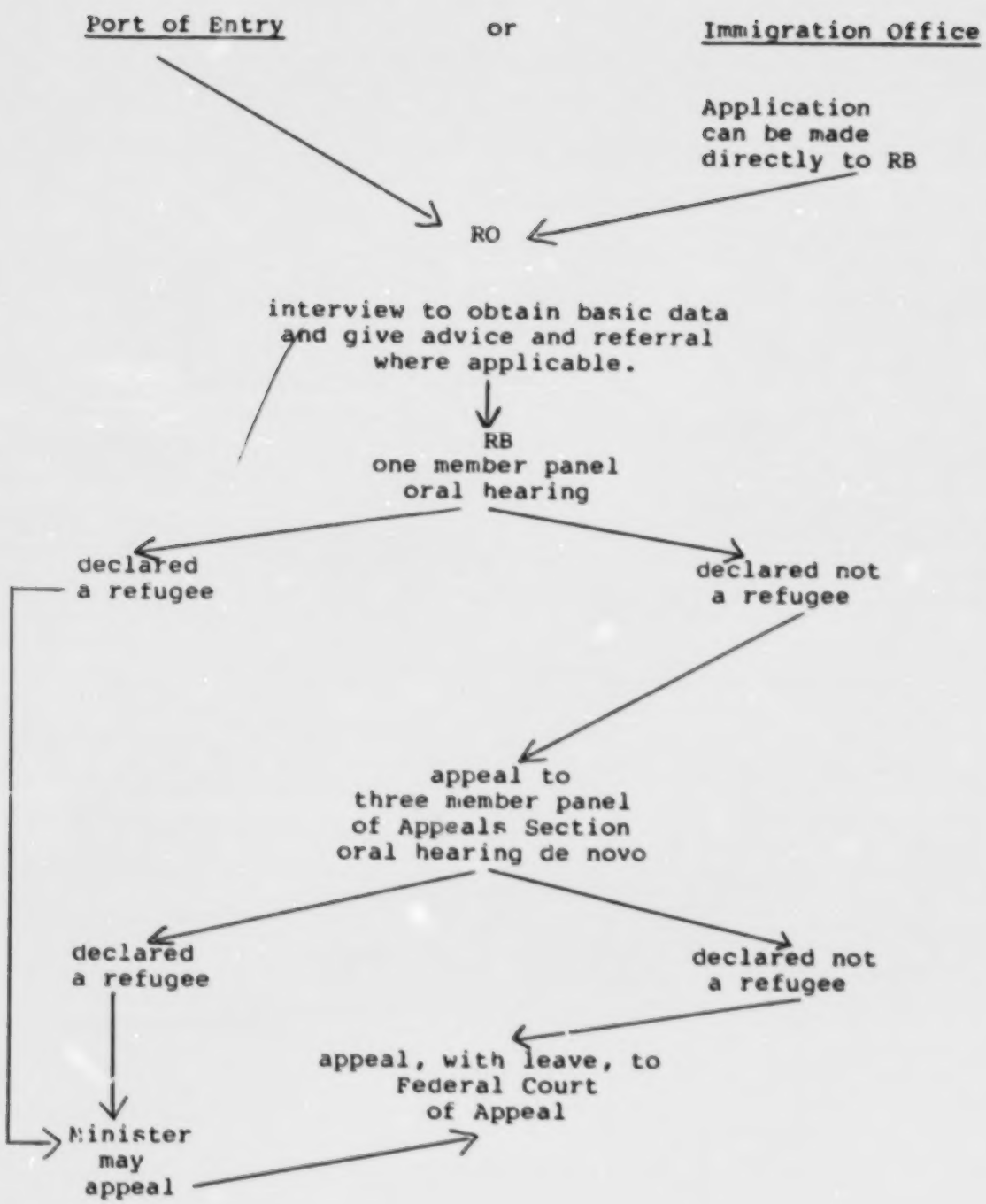
Taking the earlier time-saving into consideration, the additional time over Model A would be two and a half months;

Total length of the process: five and a half months.

3. Model C

The refugee is referred to the RO who submits the case to a one-person panel of the determination section of the RB for an oral hearing as in Model B. An appeal then lies to the appeals section where a three-member panel will hear the case again and do so regionally. This model provides for two hearings which are both oral and regional. An appeal to the Federal Court of Appeal would be as in Model B.

Model C


Port of Entry
or
Immigration Office
Application can be made directly to RB
RO
interview to obtain basic data and give advice and referral where applicable.
RB
one member panel
oral hearing
declared a refugee
declared not a refugee
appeal to three member panel of Appeals Section oral hearing de novo
declared a refugee
declared not a refugee
appeal, with leave, to Federal Court of Appeal
Minister may appeal

Advantages

Because the Model provides for two oral hearings it would ensure the greatest procedural protection to the individual claimant. An oral hearing by a full panel takes place only when it is needed, that is, in dubious cases. Positive decisions will already have been made by the first hearing member of the RB, for obviously meritorious claims. The expertise of a three-member panel is therefore not used for cases which clearly qualify for protection under the Convention, thereby allocating the full resources necessary for a complete and specialized hearing where they are most needed.

Another advantage lies in the fact that the refugee undergoes the crucial hearing (assuming the first decision was negative) at a somewhat later point in time, when the claimant is better ready to state his/her case. The second hearing will also serve to protect those who were poorly represented, didn't present all the relevant facts, were unable to properly respond to adverse evidence or had incompetent interpreters.* There will be no need for a transcript of the first hearing, unless the Minister appeals a positive determination made at the first hearing to the Federal Court of Appeal.

* Brief by Delegation of Concerned Legal, Church and Humanitarian Organizations, Toronto.

Disadvantages

A second oral hearing will often produce the same arguments as those presented in the first. The repetition will add little to the knowledge of the decision-maker (except that the credibility of the claimant will not be left to the judgment of the single first decision-maker).

Time Requirements

The duration of the process is estimated to be broadly equal to that of Model B. While there is no need for a transcription of the first oral hearing, additional time will be required in order to schedule an oral hearing before a three-member panel.

Total time required: five and a half months.

C. Evaluation of the Models

Model C would provide the greatest guarantee of fairness to the claimant for it provides two opportunities for an oral hearing. It is, however, the least cost-efficient of the three models.

Model A clearly provides for the briefest process, but it has no review within the system and relies for that purpose on the Federal Court, which would not reassess credibility.

Model B has the advantage of a central and consistent review process and is the most cost-efficient, but has the disadvantage that the claimant's credibility is assessed at an oral hearing by a single member only.

I put forward the above options because any one of the three would in my view be acceptable and provide for a significant improvement of our current system. My inclination is to rate the three options in the following order, C, A and B, which is, admittedly, a purely personal expression of preference.

D. The Refugee Hearing

1. The Nature of the Hearing: Is the Adversarial Model Appropriate?

The refugee hearing should provide the highest possible degree of procedural safeguards. In our common law tradition, the most structured and best developed system of procedural rights is generally known as the adversarial system and is exemplified by the criminal trial. This system has procedural attributes designed to guarantee impartiality in decision-making and presupposes parties adverse in interest. Its major characteristics are these:

a. Neutral and Passive Decision-Maker

When a decision-maker becomes active in the case, he/she is likely to be perceived as partisan. Judicial passivity helps to ensure the appearance of fairness.

b. Parties Responsible for Presenting Evidence

With a passive decision-maker, the parties are wholly responsible for the presentation of evidence. They present the strongest evidence in support of their position. This is considered an effective method of gathering relevant information.* The adversarial system has evolved complicated rules of evidence, and parties present their case through lawyers who are trained in the evidentiary process.

* Stephen Landsman, "A Brief Survey of the Development of the Adversarial System," Ohio State Law Journal, Volume 44.

However, the adversarial system is not the only "fair" or "just" one. (In many European countries, a non-adversarial system is used,* which relies heavily on judicial inquiry.) While useful in the traditional legal environment, the adversarial system has its drawbacks in administrative law, where the generalist nature of court proceedings with a judge who decides only on the basis of the evidence presented in court is usually too cumbersome and inefficient. This in turn has led to the development of tribunals which follow a different evidentiary method.

In Canada, the use of boards or tribunals has become frequent. They follow relaxed rules of evidence and procedure for administrative matters, and it is assumed that these tribunals would develop special knowledge and expertise which they would use in reaching their decisions. Indeed, it is this "specialization" that has made administrative tribunals attractive. Certain procedural safeguards have been introduced and doctrines developed to ensure fairness and impartiality in these quasi-judicial administrative bodies.

In the refugee context, the "judicial" or "adversarial" model appears to be inappropriate. In the United States, asylum hearings are of the strictly adversarial mode and the Immigration judges to whom I spoke were quite dissatisfied with them. They felt that the system is not conducive to obtaining all the necessary information and that justice would be better served if

* Often referred to as "inquisitorial", a term which for obvious reasons should be avoided here.

all parties shared in the attempt to establish the facts rather than opposed one another.

Further, the adversarial system assumes that there are conflicting interests to be resolved by an impartial judge. In refugee determination, there is not (or should not be) an "adversary" to the refugee. There do not exist, as in a civil suit, two parties with conflicting financial or other interests; nor are there, as in a criminal proceeding, the interests of the state confronting the accused.

The adversarial model also places all the onus of obtaining and presenting information on the parties themselves. For the refugee, this would be a burdensome and unfair allocation of responsibility. Refugees often arrive with little more than the bare necessities and are rarely in possession of documentation to support their statements. They are in a strange land and unaware whether the news about their own country has been censored. They do not know whether such news was reported in Canada in any depth and if reported, whether such reports are accurate. They are usually also unaware of what facts are relevant to the decision-maker because they are not trained in the complexities of the Convention. The ascertaining of all relevant information and the presentation of evidence should therefore be a shared responsibility.* Knowledgeable, informed and sensitive decision-makers are best able to elicit and weigh the account of the claimant's trauma.

* Interview with Joachim Henkel, UNHCR Representative, Washington, D.C., August 1984.

Refugees are persons usually distrustful of authority and may be afraid to speak freely about the full details of their case. They are in a foreign land, often do not speak its language, are displaced physically and insecure emotionally. It is simply wrong to subject them to cross-examination techniques and the conflict-ridden atmosphere that pervades the adversarial process. Refugees should be questioned with sensitivity and in appreciation of their suffering. Allowances must be made for their fears and for their situation.

For these reasons, the refugee hearing should not be adversarial, but rather a cooperative inquiry in which claimant, counsel and the RB member(s) participate. The UNHCR and CEIC may also provide evidence and give their opinions and, on occasion, some of that evidence may be adverse to the interest of the claimant. The atmosphere, however, should be relaxed and informal and every effort should be made to put the claimant at ease.

The fact that the system is not structured like a judicial trial does not mean a lessening of procedural rights and to this end the safeguards described on pages 48 to 53 should be applied. The need for this type of hearing in the refugee context has been recognized in our Immigration Manual, where paragraph 8.15 prescribes that refugee examinations should be conducted in a "...completely unbiased and helpful manner...." This should indeed be the goal of the refugee hearing, to assist the refugee in presenting his/her claim as effectively as possible.

2. Evidence

The RB should not be bound by the strict rules of evidence (since much of the relevant material cannot meet such standards). The evidence, however, must be cogent. This is particularly important when background information is used by the RB in assessing the account of the claimant.

The CEIC, when it possesses relevant evidence, may appear at RB hearings and present it. A UNHCR representative should also have the right to be heard. The RB itself should have the power to call on a representative of the UNHCR or CEIC when it feels they have information which might be helpful in assessing the claim. The relevancy and weight of the evidence is a matter which should be determined exclusively by the RB.

Since the nature of the hearing is not adversarial, the RB should control the scope of any cross-examination. The concept of limited cross-examination is not unknown to our law and has been effectively used in the Criminal Code with respect to witnesses in sexual assault cases.* I am suggesting a similarly flexible standard which gives the RB exclusive jurisdiction to limit cross-examination when it believes that the proposed questioning would add little to the knowledge of the RB and would unduly prejudice the claimant or cause unwarranted emotional strain.

* Criminal Code, Section 246(6).

The RB should also have the power to subpoena witnesses and administer oaths, like commissioners appointed under the Inquiries Act. The RB members should also be permitted to ask questions of the claimant for clarification or to elicit further evidence.

All evidence considered by the RB should be made available to the claimant who should be given an opportunity to cross-examine and respond. If evidence (presented by, for example, the CEIC) is classified, the RB must determine whether it can be disclosed to the claimant without compromising its confidential nature. If the RB determines this cannot be done, the claimant must be advised of the nature of the evidence and whether it relates to the claimant personally or is of more general nature (such as information on certain political developments in the claimant's home country).*

In considering the totality of the evidence and determining whether it has been established that the claimant is a Convention refugee, the RB should recognize that much of the testimony given by the claimant will be unsupported or unsupportable by independent evidence. Unless there is reason to doubt the truth of the statements of the claimant, he/she should be given the benefit of the doubt and the statements accepted as true. This

* For a discussion of classified information from the documentation centre, see pages 136 to 138.

is a principle recognized in the present Minister's guidelines and also urged by the UNHCR.

3. Other Procedural Guarantees

a) Notice

It is crucial that the refugee claimant be informed at the earliest possible moment of the determination process, especially the right to make a claim and have it considered, and referred to the appropriate agencies for assistance. Some years ago a pamphlet was prepared jointly with the UNHCR for display at our major airports. I strongly recommend the continuation of this practice or its reinstitution where it has been discontinued. Potential claimants should also be informed of our legal processes and practices. This is particularly important in view of the six month time limit proposed for the making of a claim (page 100). It is recommended that the Education Division prepare such a pamphlet and display it at ports of entry and Immigration and RB offices.

b) Scheduling

In the scheduling of a case before the RB, claimant and counsel should be consulted for a convenient date in order to avoid unnecessary adjournments. Once a date is set, claimant and counsel should be notified in person or by registered mail. If a case is identified as an inadmissible claim, claimant and counsel should be advised and the case proceed as described on pages 104 and 105.

The RB should have jurisdiction to grant adjournments to obtain information, allow the claimant to obtain counsel, prepare his/her case or for any other reason it deems proper. The RB should also have the power to enact rules stipulating requirements for adjournments. The rules could require, for example, that applications for adjournment be brought before the RB within a stated period of time before the scheduled hearing date. This would permit the RB to schedule another case for hearing if the application was granted. Provision should, of course, be made for unforeseeable circumstances which might necessitate adjournments and provide an exception to the rules.

c) Rules

The RB should establish rules governing its procedure and specifying such matters as service, motions, late applications for review or appeal (in Models B and C), or motions to re-open a hearing for presentation of new evidence. (The matter of repeat claims is dealt with on page 103.)

d) Reasons

The claimant should have a right to written reasons for the RB's decision. Cogent, proper reasons can go a long way in assisting the claimant in accepting the decision and will also assist counsel in determining whether there are grounds for appeal or review.

e) Time for Appeal

The claimant should be given a reasonable time to appeal or apply for review of the initial decision. The time for appeal or review should commence after receipt of reasons. The time limit should be sufficiently long to provide for proper consideration and preparation. For Model B, the time recommended is 15 days. In Model C, since only a notice of appeal need be filed, the time recommended is 7 days.*

f) Confidentiality

The present refugee determination scheme contains both a public and an in camera hearing. The examination under oath is not public and persons other than the claimant, the senior immigration officer, the interpreter and the stenographer may be present only if the claimant consents. The re-determination hearing before the IAB is public. There is no doubt that the public has a valid interest in legal proceedings generally, as do members of the media. In the refugee context, however, this interest is outweighed by the very real danger to the claimant (should the claim be refused) or to the claimant's family, if the fact of the claim and the testimony given at the hearing become public knowledge and come to the attention of the authorities in the country from which the claimant fled. It is therefore recommended that the claimant have the right to require that the

* See pages 171 and 172 for time limits which apply to appeals to the Federal Court.

hearing be held in camera. Claimants should be advised of this right by the RO in the first interview.

4. Recommendation for Humanitarian and Compassionate Relief

If it appears to the RB, either after a review of an inadmissible claim (see pages 104 and 105) or after a hearing, that the claimant is not a Convention refugee in Canada, but is deserving of humanitarian consideration, the RB may refer the case to the Minister with a recommendation for favourable consideration. When this is done, the claimant should be advised and permitted to submit information to the Minister which he/she feels is relevant to such consideration, and which has not been presented to the RB.

5. Guidelines

The Board should formulate guidelines for its procedures and decisions. I suggest that the existing Minister's guidelines,* which reflect internationally accepted standards, together with the UNHCR Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status, be used as a basis for the RB's guidelines.

* See Appendix IV.

6. Effect of the RB's Decision

The RB decides whether a claimant is a Convention refugee in Canada. A Convention refugee in Canada is a person entitled to protection under the Convention and entitled to have Canada grant that protection. A person who is determined by the Board to be a Convention refugee has a right to apply for permanent residence in Canada (see page 89). If not granted landing in Canada, the person would still be protected from removal from Canada except on security grounds (see pages 87 to 90).

III STRUCTURE

At the heart of the suggested process, amongst all models suggested, stands a new institution, the Refugee Board. None of the models contemplates the continuation of RSAC as currently constituted, i.e., as an advisory body.

The Refugee Board will be comparable in structure to other federal tribunals, but will of course have its own character.

It will have three divisions:

A Hearings Division;

A Documentation and Information Division;

An Education Division.

1. Hearings Division

A. Structure

The following will attempt to detail the nature of the Hearings Division. Obviously the structure depends on which model is accepted and, when necessary, the text will so indicate.

In all models the RB will have local panels; a central panel is provided only in Model B. Local panels should be instituted in the major claim centres.

The RB will be headed by a Refugee Commissioner and the Education and Documentation divisions each by a Director. The Hearings Division will be headed by a Chairman and the various sections (Determination and Review [Model B] and Appeals

[Model C]) by a Vice-Chairman. It is recommended that the Commissioner, Directors, Chairman and Vice-Chairmen be appointed to reasonably long terms, comparable to those applicable to IAB members.

At the core of all panels will be a federal appointee who will serve on a full time basis for a term of between five and seven years. This person must be chosen with particular care, for he/she must be well trained in law and all matters political, social, psychological and economic which pertain to the person and the problems of the refugee. It is this person who is at the heart of the determination process.

All panels will be composed of the federal appointee plus two public members.* The latter will serve on a part-time basis, but it is understood they will be extensively trained through the Education Division of the RB. Concern has been expressed that part-time panel members might reduce the objectivity and professionalism of the RB, because part-time members otherwise involved in refugee matters might be seen to be partial to a particular point of view and because they would not devote all their energies to the task of refugee determination.

On the other hand, the participation of public members has the great advantage of liaison with the community as well as that of sharply lowered costs. The drawing of persons from the community also brings a wealth of knowledge and experience to the process. Since these individuals would be adequately trained,

* The use of public members was particularly stressed by the British Columbia Section of the Canadian Bar Association.

there is no reason to believe their decisions would be of a lower quality than those of the full-time members. Other administrative tribunals have benefited greatly from part-time members who have served well in their tasks. Objective, professional, and competent decision-making is best secured by careful selection of members and is not dependent on their status.

In Models B and C the initial hearing will be by fully qualified full-time federal appointees of the RB. A review or appeal will be heard by panels. Further details are outlined on pages 111 to 115.

The office of the UNHCR may be most easily represented at hearings of the central panel (Model B), but local panels are also open to the attendance and advice of the UNHCR.

B. Appointments

Clearly, the care with which individual decision-makers and panelists of the RB are selected will reflect the commitment of government to the true nature of the determination process. It has been noted that

> Governments of all party stripes have used appointments to administrative agencies for patronage purposes. As a result, such appointees not infrequently possess limited qualifications on merit for the demands of the position. It is therefore not surprising that the performance of these appointees leaves something to be desired. Critical to the success of any refugee status determination procedure will be the

> quality of the appointees. Their credentials and training must be equal to the task. Otherwise the results will be disappointing.*

Decision-makers should be appointed on the basis of their expertise in the international arena, their previous experience with refugees, their knowledge of domestic and international refugee law and their human sensitivity.**

It is suggested that here an opportunity exists to utilize the participation of non-governmental organizations (NGOs). Before appointments are made, NGOs--such as the Bar Association, Amnesty International, religious groups--would be invited to suggest names for appointments to the panels, both as professional and as public members. The Minister, though not bound by these suggestions, will however be greatly assisted by them when appointments are being made. Such a consultation process might also be useful with respect to renewals of appointments.

* Submission by Professor William H. Angus, Osgoode Hall Law School, York University.

** Submission by Professor Howard Adelman, Refugee Documentation Project, York University.

2. Documentation Division

The establishment of a Documentation Division of the RB is an important feature of the new determination process. It is based on the belief that a maximum of knowledge--both of the claimant's country of origin and of pertinent law--will greatly facilitate reaching fair decisions. It is also a recognition of the fact that in refugee determinations, while generally the burden of proof rests on the applicant, the duty to ascertain and evaluate all the relevant facts is shared between the applicant and the person charged with determining status.*

The Consultative Assembly of the Council of Europe recommended in 1976 that authorities deciding refugee claims "should seek the best possible information capable of throwing light on each application." Documentation centres staffed by professionals and specializing in assembling country-specific material generally have proven to be the most efficient means for the decision-maker of retrieving information pertinent to the applicant's particular race, religion, nationality, social group or political affiliation.

A first-rate documentation centre will also make it possible for analysts to predict future refugee flows with some hope of reasonable accuracy. Currently, such possibilities exist for neither the government nor the public. The centre could

*UNHCR Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status, 1979, page 47.

therefore add to the flexibility of our refugee process by permitting advance planning for the deployment of resources.

A Documentation Division of the RB would establish a library which would be divided (modeled somewhat after the Documentation Centre in Wiesbaden, Germany) into two parts: one would collect information about the various countries which presently are refugee producing; the other would collect legal materials.

Country information would mean the collecting, preparing and documenting of up-to-date information of the situation in areas of crises. To achieve this the Division would use every available source--from reports of the Department of External Affairs to clippings from newspapers, transcripts of radio and television broadcasts, reports of journalists, visitors, refugees, and whatever else would assist those concerned with the process--to arrive at an informed view of the claimant's country.

Inasmuch as this information must be available to all participants in the process, classified materials present a special problem.

One choice would be the total exclusion of sensitive materials, which is problematic because the term "classified" is often arbitrarily affixed.

Another choice would be to clear members of the Refugee Board, as members of a federal tribunal, to receive such information. They would however not be able to share its <u>source</u> with claimant and counsel. Still, by utilizing the <u>substance</u> of

the information, members could share those elements relevant to their decision so that claimants may respond to materials that might be detrimental to their case. Each such case would help to determine a particular experience, and in this respect the practice of American authorities is instructive.

In the United States, the handling of classified materials is specifically dealt with by regulation. The regulation applies to asylum proceedings before an Immigration judge during an exclusion or deportation hearing. The Immigration and Naturalization Service, as a party to the proceeding, may submit non-record classified evidence to be considered by the Immigration judge. The judge may disclose to the applicant the evidence or any part of it if the source would not thereby be compromised. Whether or not the evidence itself is disclosed, the applicant has a right to be informed of the nature of the evidence and whether it concerns country conditions or relates to the applicant personally.

Such a provision might be desirable in our law to ensure some element of procedural fairness in dealing with classified evidence from the documentation centre when used in refugee hearings. The only provisions in our Act which might cover sensitive information are Sections 39, 40 and 72. They do not affect the determination of whether a person is a refugee as defined in Section 2 of the Act, but rather affect the determination of whether the Convention refugee is excluded from protection for reasons of national security. In such a case, the

filing of a security certificate precludes the examination of such evidence by any body responsible for refugee determination. Recent amendments to these sections seem to provide protection to claimants by providing them with at least some idea of the circumstances giving rise to a security report. (See Section 39, Appendix III.) In the refugee context, however, it is appropriate to provide for an explicit right to respond to the allegations.

A second area in which documentation is vital is that of law. At the present time, the only decisions available to participants in the process are those of the IAB and the Federal Court, but there is no information on how positive refugee determinations are arrived at by the Minister.

The Documentation Division would be responsible for collecting and analyzing decisions made in the Canadian refugee system as well as in systems abroad. Confidentiality would be safeguarded by reporting decisions without identifying the claimant. The centre would also collect up-to-date regulations and policy guidelines that relate to the refugee determination process.

The German documentation institutions in Bonn, Zirndorf, Wiesbaden and Ansbach provide us with valuable experience in this whole area.

Thus, the Bonn centre

1. Searches literature on refugee jurisprudence and information on countries of origin;

2. Provides material and listings of bibliography;

3. Distributes, on a subscription basis, index cards on court decisions in Germany regarding refugees, and index cards containing information on refugee producing countries. Based on the cards, the client can obtain either sections or total documents;

4. Disseminates information on new legal trends in Germany and abroad as they concern refugees;

5. Provides situation reports on crises areas and countries of origin;

6. Compiles legal and administrative practices regarding refugees in the Länder (provinces) of the Federal Republic;

7. Establishes contacts to obtain expert opinions;

8. Co-operates in the preparation of relevant publications (documentation, magazines);

9. Co-operates with authoritative bodies and working groups; and

10. Arranges conferences and meetings.*

The German systems of documentation also provide us with various models of structure and funding. The centre in Bonn is funded by the government but guided by representatives of various NGOs who form the board of directors. The centre in Zirndorf is funded by the government and is part of the independent body that makes refugee decisions (comparable to our proposed RB). The centres in Wiesbaden and Ansbach are creatures of the administrative courts.

I propose that the Documentation Division be a part of the RB, and recommend that a board of advisors be attached to the division. If the RB is a division of the newly constituted Immigration and Refugee Board (IRB), then it would be possible to locate the division in the IRB, in which case its facilities could be used by both the IAB and the RB. (See page 143 for description of IRB.) Such a board would be composed of representatives of External Affairs and other information gathering parts of government, as well as members of NGOs that have a special interest in the formation and operation of such a centre.

* From a report by E. Ziegler, Minister's Delegate, after an extensive tour of documentation centres.

I further propose that the Division be initially staffed by a director, legal research counsel, a librarian and two assistants with computer training.

I further propose that classified information be segregated and accessible to the RB members, the director, the legal research counsel and the staff of the Division.

3. Education Division

The Division will address itself to three groups:

- Those associated with the decision-making process of the RB, which includes the ROs;
- Those who utilize the system or have an impact upon it, like refugee claimants and counsel as well as members of the Federal Court;
- The public at large.

Activities might include the following:

- Initial and on-going training of all who are involved in the refugee process;
- Close liaison with the UNHCR;
- Close co-operation with the Documentation Division; joint publication of a newsletter;
- Conferences and seminars in various parts of the country.

The Education Division could also act as a general information office on behalf of the RB and disseminate to the regional panels information collected by the Documentation Division.

I recommend that the Education Division be part of the RB, and be initially staffed by a director, an information officer and an assistant.

4. The Refugee Board in the Governmental Structure

Three possibilities would appear to suggest themselves.

- One, that the RB be a court of record;

- A second, that the RB be a board directly supervised in its administrative capacities by the Minister's office;

- A third, that the IAB be restructured into an Immigration and Refugee Board (IRB) with two permanent divisions, one concerning itself exclusively with immigration appeals (IAB) and the other being the RB. Both the IAB and the RB, it should be emphasized, would function entirely independently; only their ultimate administrative locus would be found in the IRB.

Of the three possibilities, I prefer a new structure, the IRB, within which the IAB and RB would function. This arrangement would take advantage of the already existing central and regional structures of the IAB, which could readily be expanded to serve the new body.

IV FURTHER CONSIDERATIONS

1. Treatment of Claimant While in Canada

In a perfect world, where refugees could be identified and granted protection within days or even a few weeks, there would be no need to concern ourselves overly much with their rights and our obligations during the determination period. The complexity of the determination itself and the difficulties inherent in the development and presentation of the claim of the refugee necessarily dictate that the process be considerably longer. While awaiting the decision, the refugee claimant must eat, sleep, be clothed and live with dignity. To provide a fair procedure in law that is inaccessible in practice because the claimant is forced to withdraw the claim for economic reasons, is to deny protection to indigent refugees. Canada, as a party to the U.N. Convention, has an implied obligation to ensure that claimants are provided with the necessities of life and are in a position to fully pursue their claim to protection.

We have recognized this obligation in our immigration policy. Section 8.01(4)(a) of the Immigration Manual states that

> ...Canada's legislation and policy with regard to refugees is...to ensure that persons claiming to be Convention refugees are given every opportunity and assistance in advancing that claim;

and Section 8.11(2) states that

> ...we must make it possible for claimants to await the outcome of their claims without undue physical or economic hardship.

We have attempted to provide refugees who have no other means of support with the opportunity to seek and engage in employment pending their determination. While our efforts have been well-intentioned, the practical results have often been less than satisfactory.

A. Employment Authorizations

Under our current regulations, only those refugees who claim refugee status under the existing legislative scheme (i.e., in an immigration inquiry) are eligible for employment authorizations. They must first have contravened the law and an inquiry have been convened before they qualify for an employment authorization. This has resulted in a waiting period of up to eight months, an intolerable span of time for a person who does not have any financial resources.

In view of the fact that I have recommended that persons have a right to make a claim in Canada regardless of their immigration status, this problem should no longer exist. Such persons should have a right to apply for employment authorizations and be so informed by the RO, and directed to the appropriate CIC. The immigration regulations should so provide and also clearly state that the sole criterion for the issuance of an employment authorization is financial need.

At present, employment authorizations are issued only after claimants have obtained a written offer of employment, an often impossible task in view of the fact they are unable to provide prospective employers with evidence of their ability to work

legally in Canada.

It has been suggested that a generic work authorization would alleviate this problem and establish a less costly and more streamlined process. As of January 16, 1985, CEIC did instruct its offices to begin issuing what is in fact a generic employment authorization, by adapting the present form. This type of authorization is issued only after the claimant has completed the required medical examination which is necessary for employment in certain industries. Until it is completed, job specific authorizations are issued. An effort is also being made to have claimants undergo medical examinations at an earlier time in the process.

This report supports the institution of generic employment authorizations for refugee claimants and, further, recommends that the RO at the initial interview inform the claimant about medical examination, in order to shorten the time for which job specific authorizations are necessary.

I further recommend that claimants be permitted to use Canada Employment Centres to find employment. The number of claimants is small and any assistance they can be given in locating employment will also reduce the overall cost of the system because fewer claimants will have to rely on social assistance payments.

B. Social Assistance Payments

The granting of an authorization to work in Canada is often insufficient since many claimants are unable to find employment. In view of the current unemployment crisis and the disadvantageous position of claimants as job seekers, this is not surprising. In our federal system, welfare assistance is a joint endeavour of both federal and provincial governments, the federal government providing funding for provincial plans under the Canada Assistance Plan, and the provinces under their own provincial welfare plans. The payment of assistance is administered provincially and provinces must meet the requirements of the Canada Assistance Plan to obtain funding from the federal government. In administering the payment of welfare, the provinces set their own qualifying criteria, with the result that payments to individuals vary from province to province. Thus, claimants have been dealt with by provinces both in an inconsistent and often insufficient fashion. Some provinces have only recently given even minimal assistance to claimants.

The task of making sure that claimants are provided with the necessities of life is an obligation of the provinces as it is of the federal government and claimants should be assured proper treatment either by an amendment to the Canada Assistance Plan, explicitly prohibiting provincial legislation that discriminates in the payment of assistance on the basis of immigration status, or by means of federal/provincial agreements.

The trend toward considering immigration status as an irrelevant factor in determining eligibility for social assistance is evident in recent case law,* and the suggestions made here are consistent with this trend. The same principles should be applied to all other areas of assistance: day-care subsidies, housing, etc., and in particular to the provision of medical assistance. Access to medical treatment is of particular concern, because refugees are often seriously traumatized, having suffered physical and/or emotional torture. The claimant should be treated no differently than other persons living in the province. These matters should also be the subject of provincial/federal discussions.

What is here recommended will not unduly burden the public coffers, for the number of claimants requiring assistance is small and the determination procedures proposed earlier relatively speedy. In any event, those are the costs we have assumed as a party to the U.N. Convention and Protocol.

* Richardson v. Commissioner of Metropolitan Toronto, Department of Social Services and one other appeal, 25 A.C.W.S.(2d) 226, (Ont.Div.Ct., April 10, 1984.)

C. Student Authorizations

The immigration regulations as they presently exist do not provide for the issuance of student authorizations to claimants and their children. This is generally handled in an extra-legal fashion whereby the CEIC assures the school authorities that it will overlook violations of the Immigration Act, 1976. The immigration regulations should be amended to permit refugee claimants and their families to apply for and obtain student authorizations.

2. Special Refugee Documentation

Presently there is no provision for making a refugee claim unless the claimant is out-of-status, that is, until he/she has technically violated the Immigration Act or Regulations. I have recommended elsewhere that this procedure be abandoned and that refugee status may be claimed regardless of immigration status within prescribed time limits.

Logic would suggest that the moment someone makes a claim to refugee status he/she moves into a special category of moral and juridical concern. The person may have arrived as a visitor or student and thereby have enjoyed the privileges as well as experienced the restrictions which such status would ordinarily confer. But when refugee status is claimed the person's juridical opportunities for remaining in Canada are of a special kind and effectively alter the nature of his/her immigration standing, even if it has not been abrogated. A person may

continue to study or to visit Canada, but is now in a particular category to which the law addresses itself in a singular way.

Therefore, it has been widely suggested that we follow the French example and issue a special identity card which marks the bearer as a refugee claimant. It also has been suggested that refugee claimants be recognized as a particular immigration category and given a form of immigration status in Canada.

These suggestions have been opposed by others who warn against the creation of a special class of "refugee," for if the process is protracted the claimant may become a "permanent refugee in Canada." Further, opponents say, the creation of a special immigration status provides the opportunity for discrimination against refugees, as is the case in many countries that impose employment, travel and residency restrictions on Convention refugees. It might also open the possibility of being less generous with refugees in our territory by responding to their request for landing in a restrictive fashion when economic and other pressures surface.

I recommend that the refugee claimant be issued special documentation, as opposed to special status.* Since it is proposed that the determination process be shortened considerably, and in view of the recommendation that the distinction between in-status and out-of-status claims be abandoned, the issuance of a special refugee claimant's document would have distinct advantages. This would be particularly true

* See also pages 77 to 79.

if it would enable the bearer to obtain an employment authorization and thereby short-cut existing complications. (On this, see pages 145 and 146.) The document would not confer a new type of immigration status on the claimant, but would serve to identify the claimant as a person who qualifies for certain privileges.

In December 1984, a document was issued by CEIC (see Appendix VI) which appears to be suitable, except that the title might be changed to better indicate that it is a document which identifies the bearer as a claimant. It would also appear unnecessary to indicate on the form the money the claimant possesses. On the whole, the issuance of this document to claimants is supported by this report.

3. Family Reunification

Our current law treats refugees as individuals and their relationship to others in the home country is considered only insofar as the latter's fate is relevant evidence in determining whether the claimant is a refugee. Once a person is determined to be a refugee (a process which now can involve years of waiting) he/she must often wait additional years to be reunited with family. Extensive discussions with refugees and the private organizations representing them in Canada, the United States and in Europe, as well as with UNHCR representatives everywhere, have convinced me of the need to take a different approach.

Refugees more than anyone else are people in need of roots. Roots are more than genealogical lineages, they are people, and particularly they are the constituents of a person's family. The Final Act of the United Nations Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons unanimously made the following recommendation:

> ...Considering that the unity of the family, the natural fundamental group of society, is an essential right of the refugee, and that such unity is constantly threatened, and...according to the official commentary of the ad hoc Committee on Statelessness and Related Problems the rights granted to a refugee are extended to members of his family, [the Committee] recommends to Governments to take the necessary measures for the protection of the refugee's family, especially with a view to: (1) Ensuring that the unity of the refugee's family is maintained....

It is important that we recognize the genuine refugee and accord such a person the status vouchsafed under the Convention and our law. But to do only this, or to do this and be dilatory about family reunification, is to do either only half the job, or to mix involuntary cruelty with voluntary kindness. It is not suggested that such is the purpose of any Canadian official nor is it the purpose of Canadian practice and procedure, but in effect this is what does take place. We take time and care to establish a person's refugee status and thereby determine that he/she has a right not to be returned to the country of persecution. In all likelihood we will accord the refugee permanent residence in Canada. We grant such a person permission

to work, social benefits and other means of establishing himself/herself in our country; but what the refugee needs equally badly and without delay is to be reunited with his/her family so that together they can take root in Canada.

Any delay, therefore, in bringing about family reunification runs counter to the spirit of the Convention and of our humanitarian tradition. I strongly recommend that immediate family members of the refugee recognized by the RB, whether in Canada or not, be automatically recognized as Convention refugees and that our posts abroad be bound by this recognition.

The Immigration Manual states in Section 8.17(2), referring to refugees who desire to sponsor family members from abroad:

> Once it has been determined that a refugee in Canada is a Convention refugee, the CIC concerned will immediately notify the appropriate post abroad. Also they will consider the facilitation of early admission by way of a Minister's permit, provided medical and background requirements have been satisfied....

While this provision appears on its face to provide a sufficiently broad and flexible mechanism for what I have recommended above, its application has been more restrictive. CEIC sees the issuance of a Minister's permit as an exceptional measure to be exercised when the circumstances are such that the family of the refugee faces some danger and cannot await the normal processing of the necessary applications. It is therefore only in these cases that facilitation is recommended in practice.

This can result in a considerable delay, for it takes 12-18 months before the refugee becomes a permanent resident in Canada and can even commence sponsorship proceedings, which then may take 4-18 months more depending on the visa office processing the applications.

I strongly recommend that Minister's permits be issued to the family as a matter of course. It has been suggested that to do so would place the refugee in a privileged position for no good reason, and that to be fair, the families of all immigrants or citizens would have to be treated in the same manner. But the position of a refugee is different from that of the normal immigrant. Immigrants leave their country voluntarily after planning their departure. Refugees, by their very nature, act under duress and their actions are not carefully planned. It cannot be said that they have "chosen" to leave their families; they are not given realistic options and their departure is very often a desperate flight.

It is therefore recommended that the Immigration Manual be clarified in order to ensure facilitation of early entry for the families of Convention refugees.

When the family apply to come to Canada, their entry should therefore be facilitated by the issuance of Minister's permits (of course, with the usual safeguards). This is no mere legal device; more often than not it will correspond to the realities of the situation. The recognition of a person's refugee status in Canada will in all likelihood have deleterious effects upon

his/her family who are prone to be considered hostages. And if they should find themselves presently in a third country and such danger does not exist, the categorization of the refugee's family as refugees will urge upon us the speedy implementation of the process of admitting them to our country.

In this respect "family" might in any number of instances be interpreted more broadly and more generously than law and practice now permit. The suffering of a refugee is not truly alleviated if only a portion of his loved ones can join him/her --and only after a long wait--while others may be barred altogether from coming. It is well to keep in mind the recommendation made by the International Institute of Humanitarian Law which suggested that in particular cases

> ...consideration should however be given to widening this concept where the social custom recognizes a more extended family unit.*

Surely the numbers of those who would be admitted are so few when compared with our total refugee and humanitarian admissions that they may be deemed negligible. Here clearly is an opportunity to play out the true humanitarian purposes of our refugee admission process. Being half generous is sometimes equal to not being generous at all.

* International Institute of Humanitarian Law, Round Table on "Refugees in Orbit" (Florence, Italy, 4-6 June 1979), page 108.

I therefore recommend that close family members of the refugee who is accepted for permanent residence be recognized as Convention refugees and issued Minister's permits to facilitate their early entry into Canada, and that their applications for permanent residence be processed from within Canada concurrently with that of the refugee himself/herself. I further recommend that where the needs of the refugee so suggest, admission under the classification of family reunification be interpreted as broadly and generously as possible.

A more generous application of the family concept does not circumvent the purposes of our immigration policy. Rather, it will serve the larger interests of Canadian policy, in that it promotes the well-being of all those who live within our borders. Speedy and generous family reunification is an expression of our desire to do not only the legally necessary, but also that which is decent and humane.

4. Counsel

A. Principle

Our legislation provides for the refugee a right to counsel at an examination under oath and also at the inquiry at which the refugee makes his/her claim. Claimants, however, are not by law guaranteed the right to have counsel present at examinations and interviews conducted before the inquiry.

While the valuable guarantee of a right to counsel is afforded in the existing system, its scope is unnecessarily limited. It is the policy of the CEIC not to permit counsel to attend with refugees at examinations conducted by immigration officers at ports-of-entry, even when the refugee has indicated he/she wishes to make a claim and even when detention is considered by a senior immigration officer. This limitation runs counter to basic principles. "Le droit du refugié à un conseil des ce moment s'inspire du principle que le refugié qui cherche la protection du Canada devrait avoir droit à un conseil pendant tous ses entretiens avec les autorités Canadiennes."*

Refugees need and deserve any assistance we can provide. They are usually distrustful of authority, for in their country of origin it is the authorities that have permitted or engaged in serious violations of human rights. The presence of counsel, should the refugee so desire, would lessen his/her insecurity. It would also assist the interviewing officer(s) in determining the relevant facts, as counsel can assist in providing evidence which the refugee possesses, or in obtaining information from persons in Canada. It is particularly important that counsel be permitted to be present to submit evidence and make representations when the issue of detention is considered.

The right to counsel is a fundamental and important right in our legal tradition, so important that we have enshrined it as a

* Rapport preparé par l'Association des Avocats en Immigration, Montreal, 1982.

protection in our Constitution Act, 1982. In the refugee context the right to counsel is even more important, for the refugee faces a legal process which may ultimately affect his/her security and safety. It is recommended, therefore, that the refugee claimant have the right to counsel as soon as a claim is made, that he/she be advised of this right and that it be enshrined in our legislation.

B. Contact

A right to counsel, however, is of little significance if refugees have no knowledge of how to contact counsel, or if they have no financial means to pay for it.

It is suggested that a request for counsel that is non-specific be referred at once to the local legal aid office which should be made aware of the claimant's request. It will also be helpful if in the major refugee centres NGOs would pool their resources to establish an information office where the claimant may receive additional advice and assistance and be provided with names of lawyers who practice in the refugee field. A co-operative endeavour of this kind is in the interest both of the refugee claimant and of governmental expediency.

C. Cost of Counsel

While it is generally desirable that counsel be a lawyer (who would be engaged and paid for either by the claimant or through legal aid), it is often equally satisfactory to have the claimant represented by competent counsel who is not a lawyer. In such cases the NGO pool might provide for volunteers who by knowledge and experience have become expert in representing refugee claimants. The latter should be given the choice of what kind of support system to invoke.

One point needs to be stressed once again: the old adage that "those who are their own lawyers have fools for clients" applies especially to refugees. The presence of counsel in the process is essential not only for the refugee claimant, but for the fairness of the process itself. The whole exercise falters and justice is thwarted if the truth is not elicited--and while the presence of counsel is not a guarantee for the establishment of truth, it is a shield for claimants much in need of protection and assistance. The legal aid offices in some provinces have failed to recognize this and are inconsistent in the granting of certificates to claimants. It may well be that all counsel should be free to the claimant.* At a minimum, discussions should be held with provincial legal aid plan administrators to ensure claimants are not denied certificates.

* Recommendation by the Social Justice Committee of Montreal.

5. Interpreting Services

The poor quality of interpreting as a serious deficiency in the present system was described earlier, on page 34. While it is recognized that it might be impractical financially to provide excellence in this area, the following suggestions are made for consideration:

- Interpreters should be required to have completed secondary school according to provincial standards of equivalency, for it is unlikely that their vocabulary would be sufficient without such a level of formal education;

- Interpreters should not be classified at a low clerical level within the civil service structure, nor should they be required to perform clerical duties as they are at present. It is not surprising that qualified interpreters are not attracted to this position with its low rate of pay and the unskilled clerical duties which must be performed as part of their function;

- There should be formal testing procedures to ensure fluency in English or French and another language;

- There should be formal training programmes to familiarize interpreters with the procedures within which they will function and the special terminology in use;

o The salary levels should be closer to that of the private sector.

6. Prosecution of Refugees

Article 31 of the Convention prohibits the imposition of penalties for illegal entry or presence, on refugees who enter or remain in a contracting state when they come directly from the country ot persecution and present themselves to the authorities without delay and show good cause for their actions. This should be reflected in the legislation by an amendment to Sections 95, 96 and 99 ot the Immigration Act.

Until a claim is finally disposed of, it cannot be determined if the claimant is entitled to the protection of Article 31. It is therefore recommended that the Act be further amended to prohibit any prosecutions for illegal entry or presence in Canada during the determination process.

7. UNHCR

The office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) was established on January 1, 1951, by resolution of the General Assembly of the United Nations. One of the duties of the High Commissioner is to provide international protection to refugees. The High Commissioner is also the authority which supervises the application of the international conventions. The aforementioned resolution (428 (v)) calls for cooperation between states and the UNHCR, and this principle is

repeated in the Preamble to the Convention.

Presently, UNHCR representatives participate in RSAC meetings and provide valuable information and advice. While they do not have a vote in committee sessions, their opinions are most seriously considered and any disagreement is referred for personal review to the Chairman of RSAC. Unfortunately, the participation of the UNHCR in Canada has not extended to the re-determination level, where it would be most helpful. It need hardly be added that the process here proposed has been mindful of the great advantages which accrue to determinations if a UNHCR representative is given an important participatory role.

While in the past such participation has been in an advisory capacity, it should be emphasized that such a limitation is not inherently demanded by the process or by the nature of the participants.

Quite on the contrary, whether or not a person is a refugee is a question which is not so much one of Canadian law; rather, it belongs to the realm of international definition and justice. Theoretically, therefore, this determination could be made by anyone, or any group of people who are expert in the field of refugee determination and hence by appointees of the United Nations.

This is in fact the case in Belgium where determinations are made by UNHCR representatives. In Italy and France, an official of the world body is a regular member of the panel of judges. It has also been noted that the UNHCR exists in a political environment (such as wanting to influence a particular state into adopting certain measures, or funding considerations), which might influence UNHCR representatives who are in a decision-making role.*

Since the advisory role of the UNHCR representative has in the past proven very satisfactory in the Canadian context it should be continued. The weight of such participation will continue to lie in the informational, moral and persuasive realm.

UNHCR input is most easily made in Model B where final determination takes place through a central panel. No such participation, however, is easily possible for Models A and C which feature regional determination. In order to abide by the general principles laid down--principles which we have observed in the past--and in order not to weaken the system by effectively excluding or diminishing UNHCR participation, the following is recommended:

* Interview with Professor Alte Grahle Madsen, November 1984.

o In both Models A and C, when the three-member panel is not unanimous in its rejection, a transcript must be prepared and submitted to the UNHCR representative for review. If the latter considers the majority decision dubious, or even wrong, the panel will reconsider its decision taking into account the objections raised by the UNHCR representative;

o The panel may also initially decide to hold a decision in abeyance, pending advice from the UNHCR representative on a novel or difficult problem;

o UNHCR representatives could travel to various centres and act as amici curiae in cases in which the decision-maker so requested or where the UNHCR felt it was important. The representative should be entitled to be present at all hearings, at all levels, at all locations, and be able to voice opinions during the decision-making deliberations.

In many ways the greatest contribution that the UNHCR representative will make will lie not so much in comments on individual decisions as in an upgrading of the whole system. The representative could sit as an ex-officio member on the board of the Documentation Division and work in close cooperation with the Education Division.

In that capacity he/she would be expected to travel throughout the country, participating in seminars which would re-enforce the principles governing determination and provide the latest information available.

It may well be that if either Model A or C were adopted the UNHCR might have to increase its representation in Canada to some degree. The procedures here proposed are not aimed at reducing the impact of such representation; but given the size of the country and the desirability of oral hearings no other alternatives have come to mind.

I might add that while Model B best fits the requirements of UNHCR participation, Models A and C do not run counter to internationally accepted principles. All the Models feature central policy-making though not necessarily decision-making. This is acceptable by UNHCR standards.

> ...in the case of a federal State, the expression "central authority" also covers the competent federal authority functioning at the provincial level. Moreover, even as regards non-federal States, the term "a central authority" leaves open the possibility for having more than one central authority.*

8. Review of the Federal Court

The Immigration Act provides no right of appeal by unsuccessful applicants from decisions of the IAB on applications for re-determination. Presently these decisions are reviewable only by the Federal Court of Appeal under Section 28 of the Federal Court Act. Is it desirable that a right of appeal be provided? The following will attempt to analyse briefly the

* UNHCR recommendation number R(81)16, Principle 2, Section 11.

legal features and the practical implications of judicial review and appeal.

The supervisory jurisdiction of the courts over federal administration agencies is contained in Sections 18 and 28 of the Federal Court Act. Section 28 provides a basis for judicial review of decisions of federal tribunals by the Federal Court of Appeal. The decisions of the IAB in refugee re-determinations are reviewable under Section 28. Section 18 gives the Trial Division jurisdiction to issue the traditional prerogative writs against administrative tribunals where the Court of Appeal does not have jurisdiction. The decision of the Minister rejecting a claim to Convention refugee status would be reviewable under Section 18 which, however, is rarely used for such a purpose.* The supervisory jurisdiction of the Court is usually invoked by way of a Section 28 review of the IAB's decision.

Under Section 28, the Court has the power to review and set aside decisions of the IAB on re-determinations if the IAB:

a. Failed to observe a principle of natural justice, or otherwise acted beyond or refused to exercise its jurisdiction;

* Because the legislation provides for a reconsideration by the IAB, most claimants opt for such reconsideration rather than a Section 18 application. Further, relief under Section 18 is discretionary and the fact that the statute provides for a reconsideration by the IAB may cause the court to refuse relief.

b. Erred in law in making its decision; or

c. Based its decision on an erroneous finding of fact that it made in a perverse or capricious manner, or without regard to the material before it.*

While the words of the Section create broad grounds for activist judicial intervention in administrative matters, the Court has interpreted the Section narrowly and has essentially stayed within the scope of the traditional prerogative writs. In practice, the Trial Division on an application for a writ of certiorari under Section 18 and the Federal Court of Appeal under Section 28 apply virtually the same criteria in determining if a decision should be overturned.

Thus, the Federal Court of Appeal will intervene in refugee re-determinations only when the IAB has made a jurisdictional error or erred in law in reaching its decision. Section 28(1)(c), as it has been interpreted, appears to add very little. The Court does not review or evaluate the evidence and will not substitute its view of the evidence and its conclusion for that of the IAB. In fact, judicial review of factual determinations under Section 28 has remained rather static, despite the trend (evident in provincial superior courts) of increased intervention through the use of the "reasonable factual basis" test.

* Federal Court Act, Section 28(1).

Section 28 provides an avenue of review that is well utilized by refugee claimants, particularly in the past few years. Roughly seventy-five percent of the Section 28 applications before the Court are for the review of refugee re-determinations by the IAB. Every application is heard by a panel of three judges of the Federal Court of Appeal. At present, it can take three to four months before an application is disposed of by the Court.

The supervision by the Court over refugee determinations is a necessary and essential protection which should be continued. It may not be necessary, however, to have each and every case argued orally before a quorum of the Court. It is suggested that, by providing for an appeal in the Immigration Act from decisions of the RB, the function of the Federal Court might be streamlined without in any way sacrificing the substantive rights of claimants.

When a statute provides for an appeal to the Federal Court of Appeal, the Court acts as an appeal and not a review court under Section 28. The scope of the appeal depends on the statute creating the right to appeal. In the context of a federal tribunal making decisions on a judicial or quasi-judicial basis, any grounds in Section 28 which are not covered by the statute creating the appeal could still be the basis for review by the Court of Appeal.* The grounds for judicial intervention presently available to the refugee must not be limited. As

* In such a case, both an appeal and a Section 28 application would be launched.

stated earlier, the scope of review under Section 28 covers errors of law and jurisdiction, at least insofar as Section 28 is presently interpreted. Section 28(1)(c) is, however, a relatively new Section and its interpretation might change in the course of time. Certainly, the language would permit such an expansion. It might therefore be appropriate to provide for an appeal to the Federal Court of Appeal on the grounds set out in Section 28. This would ensure that refugee claimants would benefit from a possibly more liberal interpretation of that Section in the future.

a) Should the Appeal Be with Leave?

The requirement that the appellant obtain leave to appeal enables the Court to control the number of cases presented orally. The Federal Court Rules require that applications for leave be made in writing, and they are, for the most part, decided without the personal appearance of counsel. The time savings are considerable. Applications for judicial review and appeals as of right take anywhere from three to six months because the proceedings before the tribunal must be transcribed and forwarded to the Court and case books prepared and then distributed to the parties. Applications for leave are decided on the evidence and written submissions filed by the parties and case books are prepared only if leave to appeal is granted. Applications for leave to appeal are generally dealt with by the Court in three to four weeks.

It is recommended that in Models B and C the appeal to the Federal Court be with leave. Both models provide for an appeal or review within the system and the appeal to the Federal Court would ensure that the RB does not act beyond its statutory authority, does not misinterpret the law, and does not come to factual conclusions unsupportable in law by the evidence. This protection can be adequately provided by an appeal with leave.

In Model A, the leave requirement might present some difficulty in view of the UNHCR requirement that there be a formal reconsideration of the claim. Although an appeal with leave provides a right to apply for reconsideration, a full reconsideration by a quorum of the Court would not be available to every claimant. In view of the fact that no review in the determination system itself is provided, it would be unwise to limit the appeal to the Federal Court if Model A were adopted.

One might also ask whether the reconsideration by the Federal Court in Model A should be a reconsideration on the merits, in other words, a full, complete review of fact and law. I am of the opinion that this is both undesirable and unnecessary. It is undesirable because in Model A we have a highly specialized expert body making factual determinations based on its personal contact with the claimant and in light of its expert knowledge of the special human, social and political facets of the refugee problem. To provide an appeal on issues of fact to the Federal Court, which, while expert in law, is relatively inexpert in many areas affecting refugee determination

and has no first-hand contact with the claimant, would be of questionable value. The provision of a factual review is not essential in Model A because more than one individual hears the claim orally, thereby providing an opportunity for RB members to review and discuss each others' findings of fact.

It is therefore recommended that the Immigration Act be amended to provide for an appeal to the Federal Court of Appeal on the grounds set out in Section 28. It is recommended that the appeal be with leave, except if Model A is adopted, in which case there would be an appeal as of right. Where the appeal is with leave, it is recommended that the time limits be those specified in the Federal Court Rules, and that they be calculated from the receipt of the reasons of the RB by the claimant.* Where the appeal is without leave, then a 7 day period from receipt of reasons would suffice.

It is further recommended that the Court, if it allows the appeal, have the power to reverse the decision of the RB, or refer the case back to the RB for a hearing.** It is essential that the Court be given the power to reverse the decision of the RB in cases where the facts are not in dispute, in order to avoid unnecessary rehearings.

* The rules presently require that applications for leave be filed within 15 days.

** Suggestion made in meeting with Amnesty International, October 1984.

b) The Joinder of Applications

When a person makes a claim at an immigration inquiry and that claim is rejected by both the RB and the Federal Court of Appeal, the claimant has the right to seek judicial review of the decision of the adjudicator ordering his/her removal from Canada at the conclusion of the inquiry. In order to avoid a series of appearances before the Court, the following suggestions are made:

- That the claimant who is the subject of an inquiry under the Immigration Act be given a right of appeal to the Federal Court of Appeal on the same grounds and in the same manner (with or without leave) as the appeal from the decision of the RB;

- That the time limits be calculated from the receipt of reasons of the RB or the making of the removal order, whichever is later;

- That both appeals be considered together by the Court.

These suggestions would reduce the number of separate appearances before the Court, but would not reduce the substantive rights of claimants.

V COST

1. Background

I have attempted to compare the costs of the RB models suggested in this report to the costs of the present system. In order to achieve this, the services of the Bureau of Management Consultants were engaged.* A detailed analysis is available on request. Insufficient current data were available for the existing process, and therefore a recent study of the existing system, completed in June 1983, was used as the basis for comparison of the two systems. The 1983 study took the Quebec region as the data base for the cost estimates.

The available data permitted a comparative analysis to be made only when the RB was considered as a Board supervised by the Minister of Employment and Immigration, one of the three possibilities outlined on page 143. However, some observations on the likely costs, if one of the other two options were selected, have also been added.

The following premises were adopted for the purposes of our cost analysis.

It was assumed that review on humanitarian and compassionate grounds will be continued through the SRC. It should be noted that this step in the process is very costly and that a decentralized method would lessen costs considerably.

* Our consultant was Ms. Francine Gagné, of the Bureau.

It has further been assumed that the referral of cases by the RO for consideration under special programmes and on other humanitarian grounds would be channeled through the SRC. This assumption was made because no data were available on the costs of the actual procedures, which costs would probably be lower.

Similarly, it was assumed that all requests for humanitarian consideration by the claimant would be made to the SRC rather than the local CIC or the Minister's office. These assumptions about the role of the SRC therefore raise the cost of the proposed models in an artificial fashion, but the lack of data appeared to preclude another method of procedure.

It was assumed that 60 percent of the claimants are determined not to be Convention refugees. This percentage refers to the total number of claimants without allowing for any acceptance of the estimated 15 percent referred by the RO initially for consideration outside the refugee stream (persons qualifying for special programmes, etc.). The cost estimate is therefore somewhat higher than that which would occur in the actual operation of the proposed system.

The estimate for the proposed system is also somewhat higher because rather than assume that 0.5 percent of cases would be appealed to the Federal Court of Appeal (which would have been appropriate for a truly comparative analysis, because that was the percentage used in the 1983 study), I posited that 20 percent of the total number of cases would be appealed. This figure was used because I believe it represents the highest probable

percentage, in view of the upgrading of decisions rendered in the new RB structure.

It was also assumed that 5 percent of all cases would require enforcement action according to the criteria set out on pages 74 to 78. In order to compare the models with the existing system, only CEIC resource costs were included, and all other costs were included as indirect expenses.

Costs for full implementation of the Documentation and Education Divisions were included. The possibility of phased implementation of these Divisions was not considered, but were it to be instituted, initial costs would be sharply lower. It must be kept in mind that the actual cost of implementation would be very different because it varies greatly depending on the volume of claims. Information obtained through a study of Mississauga Enforcement claims made at the Mississauga Enforcement office indicated that the volume of claims has dropped dramatically (see page 31 of the costing study). The tables on page 37 of the costing study represent the staff necessary to handle 1983 levels. The actual numbers required today would be considerably lower. It should also be noted that any increase in volume can be dealt with in a less costly fashion by the use of public members.

For a truly comparative analysis of the bare determination systems, the proposed models were analyzed both with and without the Education and the Documentation Divisions.

2. **Analysis**

The costing study indicates that all three models proposed, with or without the Documentation and Education Divisions, are less costly than the current system. The current process, with 1983 volumes, cost $1,043,949.00 per month. For the models, without the Documentation and Education Divisions, the costs would be:

Model A	$536,408.00	(per month)
Model B	$414,768.00	(per month)
Model C	$764,963.00	(per month)

The Education Division and Documentation Division would add $23,170.00 per month to the cost, bringing the totals up to:

Model A	$559,578.00	(per month)
Model B	$437,938.00	(per month)
Model C	$788,133.00	(per month)

(See page 18 of costing study.)

The most cost efficient model is Model B, which operates at approximately 40 percent of the cost of the current system without the Education and Documentation Division, and at 42 percent of the cost of the current system with these Divisions in

place. Model C, which is the most expensive model, operates at 73 percent of the cost of the current system without the Education and Documentation Divisions, and at 76 percent with these Divisions.

The cost per case, which would not be significantly affected by changes in volume, shows a savings of 56 percent for Model A; 59 percent for Model B; and 40 percent for Model C. (See Table 17 of costing study.)

Because of the conservative estimates used, actual savings in the costs of the process would likely be greater.

As stated earlier, the study assumes that the RB is a Board responsible to the Minister. If the RB were an independent court of record, then there would be significant capital requirements and start-up costs. If the RB were to be located in a restructured IRB, the existing IAB organizational structure and facilities would provide considerable savings.

It can be seen that implementation of any of the models would not only be financially feasible, but economically desirable.

CONCLUSION

I end this report with two observations made by the United Nations High Commissioner for Refugees in the summer of 1984.

The ability of states to respond positively to refugee situations, he said, "depends very largely on a favourable climate of public opinion." He further stressed the unhappy fact that there has been

> increasing evidence in recent years of confusion in the public mind between the very special situation of refugees and that of the many millions of other aliens who are endeavouring to gain entry into countries other than their own. This confusion has been to the detriment of refugees and has tended to impede a sympathetic approach to refugees at the official level.*

We in Canada will do well to heed this caution. We need to give urgent attention to promoting a renewed understanding of the special situation of the refugee, and both governmental and non-governmental organizations will wish to co-operate in doing so.

One must not forget that other countries are accommodating many hundreds of thousands of refugees within their borders, and in certain states the refugee population is in excess of one million. Moreover, some of these states are amongst the world's poorest. This, in the words of the High Commissioner, "is a

* Executive Committee of the High Commission's Programme, Thirty-fifth Session, "Note on International Protection." A/A C. 96/643, 9th August, 1984. Pages 2 and 3.

tribute to their generosity and...is of inestimable value in strengthening the institution of asylum."

The number of refugees we are asked to admit, and especially the number of inland refugee claimants, is small when compared to the vastness of our land, the wealth of its resources and the peaceful internal and external conditions which are Canada's. To be sure, we like everyone else worry about our own well-being, but our adherence to the U.N. Convention and the incorporation of its principles into Canadian law are flags we have run up on our pole of moral purpose, and there they must continue to wave.

I have already indicated that some historical as well as broader considerations of <u>principles</u>, which would ordinarily precede this kind of report, will be submitted to the Minister at a later time, as PART II. Together both parts may be then considered my full report on the Refugee Determination Process in Canada.

I close with a ringing statement made by Ambassador J. Alan Beesley in the fall of 1984:

> "Let me say without reservation that there will be no retreat from the high standard of protection Canada has achieved in the past."*

* Thirty-fifth Committee of the UNHCR, Geneva, 9th October, 1984.

APPENDIX I

TERMS OF REFERENCE

Objective

A challenge facing the Government is to find a means of providing a scrupulously fair system for determination of refugee claims in Canada that is also expeditious and viable given the financial and human resource constraints that apply in the public sector.

Such a system must have the flexibility to deal with wide variations in volume yet operate within the present overall framework of immigration law and policy.

Terms of Reference

In the light of the foregoing, the terms of reference for Rabbi Gunther Plaut are to be as follows:

* to assess the existing problem and causes of the present backlog of refugee claimants in Canada;

* to formulate alternative means of dealing with refugee determination either within or independently of Immigration programme administration;

* to undertake domestic and international consultations to obtain expert advice and guidance of a technical nature regarding the functioning of both quasi-judicial and administrative apparatuses for determination of refugee claims;

* to consult with advocacy and refugee assisting groups concerned with refugee claimants in Canada;

* to take into account, in considering optional designs for a refugee determination system, law and jurisprudence relevant to the protection of the rights of refugee claimants;

* to report back with at least two options that would seem to fulfill all or at least the major part of the requirements for a Canadian system which would respond to human rights commitments, Canada's international obligations and the interface with the immigration control function.

The terms of reference have been framed on the understanding that no alternatives are excluded and there are no preconditions regarding the role being carried out by any of the bodies involved in refugee determinations under existing legislation.

APPENDIX II

HEARINGS, SUBMISSIONS, CONSULTATIONS

Canadian Government

A. CEIC

Ottawa

Adjudication Directorate

W. K. Bell, Director General, Recruitment and Selection Branch

J. C. Best, Executive Director, Immigration and Demographic Policy

R. Girard, Director, Refugee Affairs

CEIC staff

Toronto

Mississauga CEIC officers

Toronto Central CEIC officers

Vancouver

George Varnai, Manager, Recruitment and Selection, British Columbia - Yukon Territory Region

B. Department of External Affairs

Terry Sheehan, Director General, Bureau of Immigration and Social Affairs

Embassies and Consulates of Canada in Bonn, Geneva, Bern, Paris, Washington and Boston

C. Immigration Appeal Board

Dorothy Davey, Vice-Chairman

Michelle Falardeau-Ramsey, Chairman

IAB staff and members

D. Office of the Minister of Employment and Immigration

Austin Cooke

Dennison Moore

Ian Rankin

E. Provincial Governments

Quebec

R. Vigneaux, Sous-Ministre Adjoint, Ministère des Communautés Culturelles et de l'Immigration

Ontario

Eva Allmen, Settlement Services, Ontario Welcome House

Clive Joakim, Director, Newcomer Services, Ontario Ministry of Citizenship and Culture

Metropolitan Community Services Department, Toronto

Peterborough Newcomers' Language and Orientation Committee

Manitoba

Gerald L. Clement, Employment Development and Adjustment Coordinator, Immigration and Settlement Branch, Department of Labour and Employment Services

Paul McGeachie, Manager, Newcomer Settlement Unit, Immigration and Settlement Branch, Department of Labour and Employment Services

British Columbia

John Noble, Deputy Minister of Human Resources

F. RSAC

Susan Davis

Graham Howell

J. Stern, Chairman

E. Ziegler

RSAC members and staff

Canadian Non-Governmental Organizations

Airport Chaplaincy, B. C.

Amar Singh Lamba, Toronto

Amnesty International - Canadian Section

Archdiocese of Toronto

Association of Concerned Guyanese, Toronto

Bangladeshi Refugees Group, Montreal

Baptist Union of Western Canada

Bar Associations: Quebec, Ontario and British Columbia

Calgary Catholic Immigration Society

Calgary Immigrant Aid Society

Canadian Council of Churches

Canadian Jewish Congress

Canadian Lutheran World Relief

Canadian Polish Congress

Catholic Charities of the Archdiocese of Vancouver

Catholic Community Services

Catholic Social Services, Alberta

CEDA, Winnipeg

Centre for Spanish Speaking People, Toronto
Centro de Ayuda S.O.S. Guatemala, Montreal
Children's Home of Winnipeg
Chinese Canadian National Council
Christ Church Cathedral, B. C.
Comité d'Aide aux Refugiés, Montreal
Comité S.O.S.-Refugiés, Montreal
Delegation of Concerned Legal, Church and Humanitarian Organizations, Toronto
Diocèse de Chicoutimi
Diocèse de Saint-Jean Longueuil
Diocèse de Timmins
Federation of Sikh Societies of Canada
Immigrant Services Society of B. C.
Inland Refugee Society of B. C.
Inter-Church Committee for Refugees, Toronto
Inter-Clinic Immigration Working Group, Toronto
Interface, Manitoba
Jewish Family Service Agency, Vancouver
Legal Services Society, B. C.
Ligue des Droits et Libertés, Montreal
Manitoba Advisory Council on Immigration
Manitoba Intercultural Council
Manitoba Legal Aid
MOSAIC, B. C.
Multicultural Concerns Committee, B. C. Association of Social Workers
Orillia and Simcoe County Affirmative Group
Policy Alliance of Canada
Saskatoon Open Door Society
Services pour Immigrants Catholiques, Archevêché de Quebec
Social Justice Committee, Montreal
Sri Guru Singh Sabha, Toronto
Table de Concertation des Organismes de Montreal au Service des Refugiés
Tamil Ealam Society of Canada
Toronto Refugee Affairs Council
United Church, B. C.
Vancouver Coalition with World Refugees

Worker's Training Programme, Winnipeg

World Vision, B. C.

Ukranian Canadian Committee

France

Association France Terre d'Asile, Paris

Commission de Recours: Henriette Taviani, Pierre Rivière, Richard de Warren, Paris

OFPRA: Francis Roux, President, Gilles Rossett, Director General, Paris

FRG

Dr. Eckart Schiffer, Assistant Deputy Minister, Ministry of the Interior, and staff, Bonn; members of the Bundestag.

Wolfgang Weickhardt, Acting Chief of Refugee Determination, Zirndorf

Switzerland

Refugee Division, Federal Police, Bern

USA

Bureau of Human Rights and Humanitarian Affairs, State Department, Washington, D. C.

Richard Day, Counsel, Senate Sub-Committee on Immigration and Refugee Policy, Washington, D. C.

Arthur P. Endres Jr., Counsel, House Sub-Committee on Immigration, Refugees and International Law, Washington, D. C.

Gerald S. Hurwitz, Counsel, Chief Immigration Judge, Department of Justice, Washington, D. C.

Refugee Policy Group, Washington, D. C., Dennis Gallagher, Director

William R. Robie, Chief Immigration Judge, Washington, D. C.

Diana Zanetti, Assistant Commissioner for Refugee, Asylum and Parole, INS, Washington, D. C.

UNHCR

Ottawa: Jean-Francois Durieux

Geneva: W. R. Smyser, Deputy High Commissioner, Michel Moussalli, Director, International Protection, Guy Goodwin-Gill, Ivor Jackson, staff of UNHCR

Bonn: René von Rooyen, Karola Paul, Dr. Koeffner

Washington: Joachim Henkel

Individual Submissions and Contacts

Prof. Howard Adelman, Refugee Documentation Project, York University

Dr. F. Allodi, Toronto

Prof. William H. Angus, Osgoode Hall Law School, York University

Robert J. Armstrong, lawyer, Toronto

Rivka Augenfeld, Jewish Immigrant Aid Services, Montreal

Fr. Robert Beaupré

David Berger, M. P.

Len Bui, Winnipeg
Charles M. Campbell, Vancouver
Milly Charon, Montreal
Christopher Fergus, Montreal
Susan Fergus, Montreal
Pierre Goldberger, Montreal
J. Graham, Inspector, Calgary
Prof. James C. Hathaway, Osgoode Hall Law School, York University
Prof. Freda Hawkins, University of Toronto
Prof. Rhoda Howard, McMaster University
Barbara Jackman, lawyer, Toronto
Dr. Stewart Johnson, Winnipeg
Prof. Alte Grahle-Madsen, Norway
Hon. Mr. Justice Patrick M. Mahoney, Federal Court of Canada
David Matas, lawyer, Winnipeg
Prof. Ed Ratushny, University of Ottawa
Marlene Reguley, Winnipeg
Geraldine Sadoway, lawyer, Toronto
Ramnarine Sahadeo, lawyer, Toronto
Louis-Albert Vachon, Archevêque de Québec
Faye Wakelin, Montreal
Dr. Lawrence Whitehead, Winnipeg
Andrew Wlodyka, lawyer, Vancouver

APPENDIX III

SELECTED PORTIONS OF IMMIGRATION ACT, 1976 AND IMMIGRATION REGULATIONS

INTERPRETATION

Definitions

2. (1) In this Act,

"Convention refugee" *«réfugié...»*

"Convention refugee" means any person who, by reason of a well-founded fear of persecution for reasons of race, religion, nationality, membership in a particular social group or political opinion,

(*a*) is outside the country of his nationality and is unable or, by reason of such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country, or

(*b*) not having a country of nationality, is outside the country of his former habitual residence and is unable or, by reason of such fear, is unwilling to return to that country;

Interpretation of "Convention"

(2) The term "Convention" in the expression "Convention refugee" refers to the United Nations Convention Relating to the Status of Refugees signed at Geneva on the 28th day of July, 1951 and includes the Protocol thereto signed at New York on the 31st day of January, 1967.

PART I

CANADIAN IMMIGRATION POLICY

Objectives

Immigration objectives

3. It is hereby declared that Canadian immigration policy and the rules and regulations made under this Act shall be designed and administered in such a manner as to promote the domestic and international interests of Canada recognizing the need

(*g*) to fulfil Canada's international legal obligations with respect to refugees and to uphold its humanitarian tradition with respect to the displaced and the persecuted;

Principles

Where right to come into Canada

4. (1) A Canadian citizen and a permanent resident have a right to come into Canada except where, in the case of a permanent resident, it is established that that person is a person described in subsection 27(1).

Where right to remain in Canada

(2) Subject to any other Act of Parliament, a Canadian citizen, a permanent resident and a Convention refugee while lawfully in Canada have a right to remain in Canada except where

(*a*) in the case of a permanent resident, it is established that that person is a person described in subsection 27(1); and

(*b*) in the case of a Convention refugee, it is established that that person is a person described in paragraph 19(1)(*c*), (*d*), (*e*), (*f*) or (*g*) or 27(1)(*c*) or (*d*) or 27(2)(*c*) or a person who has been convicted of an offence under any Act of Parliament for which a term of imprisonment of

(i) more than six months has been imposed, or

(ii) five years or more may be imposed

Rights of Indians

(3) A person who is registered as an Indian pursuant to the *Indian Act* has, whether or not he is a Canadian citizen, the same rights and obligations under this Act as a Canadian citizen.

Where privilege to come into or remain in Canada

5. (1) No person, other than a person described in section 4, has a right to come into or remain in Canada.

PART III

EXCLUSION AND REMOVAL

Inadmissible Classes

Inadmissible persons

19. (1) No person shall be granted admission if he is a member of any of the following classes:

(*c*) persons who have been convicted of an offence that, if committed in Canada, constitutes or, if committed outside Canada, would constitute an offence that may be punishable under any Act of Parliament and for which a maximum term of imprisonment of ten years or more may be imposed, except persons who have satisfied the Governor in Council that they have rehabilitated themselves and that at least five years have elapsed since the termination of the sentence imposed for the offence;

(*e*) persons who have engaged in or who there are reasonable grounds to believe will engage in acts of espionage or subversion against democratic government, institutions or processes, as they are understood in Canada, except persons who, having engaged in such acts, have satisfied the Minister that their admission would not be detrimental to the national interest;

(*f*) persons who there are reasonable grounds to believe will, while in Canada, engage in or instigate the subversion by force of any government;

(*g*) persons who there are reasonable grounds to believe will engage in acts of violence that would or might endanger the lives or safety of persons in Canada or are members of or are likely to participate in the unlawful activities of an organization that is likely to engage in such acts of violence;

Removal After Admission

Reports on permanent residents

27. (1) Where an immigration officer or peace officer has in his possession information indicating that a permanent resident is a person who

(*c*) is engaged in or instigating subversion by force of any government,

Reports on visitors and other persons

(2) Where an immigration officer or peace officer has in his possession information indicating that a person in Canada, other than a Canadian citizen or a permanent resident, is a person who

(*c*) is engaged in or instigating subversion by force of any government,

Minister's Permits

Issue of permits

37. (1) The Minister may issue a written permit authorizing any person to come into or remain in Canada if that person is

(*a*) in the case of a person seeking to come into Canada, a member of an inadmissible class, or

(*b*) in the case of a person in Canada, a person with respect to whom a report has been or may be made under subsection 27(2).

When permit may not be issued

(2) Notwithstanding subsection (1), a permit may not be issued to

(*a*) a person against whom a removal order has been made who has not been removed from Canada pursuant to such an order or has not otherwise left Canada, unless an appeal from that order has been allowed;

(*b*) a person to whom a departure notice has been issued who has not left Canada; or

(*c*) a person in Canada with respect to whom an appeal made pursuant to section 79 has been dismissed.

Conditions of permit

(3) A permit shall be in force for such period of time not exceeding twelve months as is specified in the permit.

Extension and cancellation

(4) The Minister may at any time, in writing, extend or cancel a permit.

Removal order following cancellation of permit

(5) The Minister may, upon the cancellation or expiration of a permit, make a removal order against the person to whom the permit was issued or direct that person to leave Canada within a specified period of time.

Deportation

(6) Where a person who has been directed by the Minister to leave Canada within a specified period of time fails to do so, the Minister may make a deportation order against that person.

Safety and Security of Canada

Definition

39. (1) In this section and section 40, "Review Committee" has the meaning assigned to that expression by the *Canadian Security Intelligence Service Act*.

Report, notice and referral

(2) Where the Minister and the Solicitor General are of the opinion, based on security or criminal intelligence reports received and considered by them, that a person, other than a Canadian citizen, is

(*a*) in the case of a permanent resident, a person described in subparagraph 19(1)(*d*)(ii) or paragraph 19(1)(*e*) or (*g*) or 27(1)(*c*), or

(*b*) in any other case, a person described in any of paragraphs 19(1)(*d*) to (*g*) or 27(2)(*c*),

they may make a report to the Review Committee and shall, within ten days after the report is made, cause a notice to be sent informing the person that following an investigation in relation thereto, a deportation order may be made against that person.

Filing of a document

(3) Where a report is made to the Review Committee pursuant to subsection (2), the Minister may cause to be filed with an immigration officer, a senior immigration officer or an adjudicator, as required for the purposes of this Act, a document stating that, in the opinion of the Minister and the Solicitor General, the person named in the document is,

(*a*) in the case of a permanent resident, a person described in subparagraph 19(1)(*d*)(ii) or paragraph 19(1)(*e*) or (*g*) or 27(1)(*c*); or

(*b*) in any other case, a person described in any of paragraphs 19(1)(*d*) to (*g*) or 27(2)(*c*).

Application of the *Canadian Security Intelligence Service Act*

(4) Where a report is made to the Review Committee pursuant to subsection (2), the Review Committee shall investigate the grounds on which it is based and for that purpose subsections 39(2) and (3) and sections 43, 44 and 48 to 51 of the *Canadian Security Intelligence Service Act* apply, with such modifications as the circumstances require, to the investigation as if the investigation were conducted in relation to a complaint made pursuant to section 42 of that Act, except that

(*a*) a reference in any of those provisions to "deputy head" shall be read as a reference to the Minister and the Solicitor General; and

(*b*) paragraph 50(*a*) of that Act does not apply with respect to the person concerning whom the report is made.

Statement to be sent to person affected

(5) The Review Committee shall, as soon as practicable after a report is made to it pursuant to subsection (2), send to the person with respect to whom the report is made a statement summarizing such information available to it as will enable the person to be as fully informed as possible of the circumstances giving rise to the report.

Effect of document

(6) Subject to subsection (7) but notwithstanding any other provision of this Act, where a document with respect to any person is filed pursuant to subsection (3) with

(*a*) an immigration officer,

(i) that officer is justified in taking, with respect to that person, any action referred to in section 20 or subsection 27(1) or (2), as the case may be, and

(ii) the Deputy Minister is justified in taking, with respect to that person, any action referred to in subsection 27(3); and

(*b*) a senior immigration officer, that officer is justified in taking, with respect to that person, any action referred to in subsection 23(3) or (4).

Stay

(7) Notwithstanding anything in this Act, where a report is made to the Review Committee pursuant to subsection (2), an inquiry under this Act concerning the person in respect of whom the report is made shall not be commenced or, if commenced, shall be adjourned until the Review Committee has, pursuant to subsection (8), made a report to the Governor in Council with respect to that person and the Governor in Council has made a decision in relation thereto.

Report

(8) The Review Committee shall,

(*a*) on completion of an investigation in relation to a report made to it pursuant to subsection (2), make a report to the Governor in Council containing its conclusion whether or not a certificate should be issued under subsection 40(1) and the grounds on which that conclusion is based; and

(*b*) at the same time as or after a report is made pursuant to paragraph (*a*), provide the person with respect to whom the report is made with a report containing the conclusion referred to in that paragraph.

Security certificates

40. (1) Where, after considering a report made by the Review Committee referred to in paragraph 39(8)(*a*), the Governor in Council is satisfied that the person with respect to whom the report was made is

(*a*) in the case of a permanent resident, a person described in subparagraph 19(1)(*d*)(ii) or paragraph 19(1)(*e*) or (*g*) or 27(1)(*c*), or

(*b*) in any other case, a person described in any of paragraphs 19(1)(*d*) to (*g*) or 27(2)(*c*),

the Governor in Council may direct the Minister to issue a certificate to that effect.

Effect of certificate

(2) A certificate issued under subsection (1) is, in any prosecution or other proceeding under or arising out of this Act, conclusive proof of the matters stated therein without proof of the signature or official character of the person appearing to have signed the certificate unless called into question by the Minister."

Determination of Refugee Status

Where claim to refugee status at inquiry

45. (1) Where, at any time during an inquiry, the person who is the subject of the inquiry claims that he is a Convention refugee, the inquiry shall be continued and, if it is determined that, but for the person's claim that he is a Convention refugee, a removal order or a departure notice would be made or issued with respect to that person, the inquiry shall be adjourned and that person shall be examined under oath by a senior immigration officer respecting his claim.

Referral to Minister

(2) When a person who claims that he is a Convention refugee is examined under oath pursuant to subsection (1), his claim, together with a transcript of the examination with respect thereto, shall be referred to the Minister for determination.

Transcript to be provided

(3) A copy of the transcript of an examination under oath referred to in subsection (1) shall be forwarded to the person who claims that he is a Convention refugee.

Determination of refugee status by Minister

(4) Where a person's claim is referred to the Minister pursuant to subsection (2), the Minister shall refer the claim and the transcript of the examination under oath with respect thereto to the Refugee Status Advisory Committee established pursuant to section 48 for consideration and, after having obtained the advice of that Committee, shall determine whether or not the person is a Convention refugee.

Communication of determination

(5) When the Minister makes a determination with respect to a person's claim that he is a Convention refugee, the Minister shall thereupon in writing inform the senior immigration officer who conducted the examination under oath respecting the claim and the person who claimed to be a Convention refugee of his determination.

Right to counsel

(6) Every person with respect to whom an examination under oath is to be held pursuant to subsection (1) shall be informed that he has the right to obtain the services of a barrister or solicitor or other counsel and to be represented by any such counsel at his examination and shall be given a reasonable opportunity, if he so desires and at his own expense, to obtain such counsel.

Resumption of inquiry

46. (1) Where a senior immigration officer is informed pursuant to subsection 45(5) that a person is not a Convention refugee, he shall, as soon as reasonably practicable, cause the inquiry concerning that person to be resumed by the adjudicator who was presiding at the inquiry or by any other adjudicator, but no inquiry shall be resumed in any case where the person makes an application to the Board pursuant to subsection 70(1) for a redetermination of his claim that he is a Convention refugee until such time as the Board informs the Minister of its decision with respect thereto.

Where not Convention refugee

(2) Where a person

(*a*) has been determined by the Minister not to be a Convention refugee and the time has expired within which an application for a redetermination under subsection 70(1) may be made, or

(*b*) has been determined by the Board not to be a Convention refugee,

the adjudicator who presides at the inquiry caused to be resumed pursuant to subsection (1) shall make the removal order or issue the departure notice that would have been made or issued but for that person's claim that he was a Convention refugee.

Where Convention refugee

47. (1) Where a senior immigration officer is informed that a person has been determined by the Minister or the Board to be a Convention refugee, he shall cause the inquiry concerning that person to be resumed by the adjudicator who was presiding at the inquiry or by any other adjudicator, who shall determine whether or not that person is a person described in subsection 4(2).

Where no right to remain in Canada

(2) Where an adjudicator determines that a Convention refugee is not a Convention refugee described in subsection 4(2), he shall make the removal order or issue the departure notice, as the case may be, with respect to that Convention refugee.

Where right to remain in Canada

(3) Where an adjudicator determines that a Convention refugee is a Convention refugee described in subsection 4(2), he shall, notwithstanding any other provision of this Act or the regulations, allow that person to remain in Canada.

Refugee Status Advisory Committee established

48. (1) There is hereby established a Refugee Status Advisory Committee for the purpose of advising the Minister in respect of any case where a person claims that he is a Convention refugee.

Appointment of members

(2) The Minister shall appoint such persons as he considers appropriate to be members of the Refugee Status Advisory Committee.

Voluntary departure

54. (1) Unless otherwise directed by the Minister, a person against whom a removal order is made may be allowed to leave Canada voluntarily and to select the country for which he wishes to depart.

Place to which removed

(2) Where a person is not allowed to leave Canada voluntarily and to select the country for which he wishes to depart pursuant to subsection (1), he shall, subject to subsection (3), be removed from Canada to

(*a*) the country from which he came to Canada;

(*b*) the country in which he last permanently resided before he came to Canada;

(*c*) the country of which he is a national or citizen; or

(*d*) the country of his birth.

Idem

(3) Where a person is to be removed from Canada and no country referred to in subsection (2) is willing to receive him, the person, with the approval of the Minister, or the Minister, may select any other country that is willing to receive that person within a reasonable time as the country to which that person shall be removed.

Removal of Convention refugee

55. Notwithstanding subsections 54(2) and (3), a Convention refugee shall not be removed from Canada to a country where his life or freedom would be threatened on account of his race, religion, nationality, membership in a particular social group or political opinion unless he is

(*a*) a member of an inadmissible class described in paragraph 19(1)(*c*), (*e*), (*f*) or (*g*),

(*b*) a person described in paragraph 27(1)(*c*) or 27(2)(*c*), or

(*c*) a person who has been convicted in Canada of an offence under any Act of Parliament for which a term of imprisonment of ten years or more may be imposed,

and the Minister is of the opinion that the person should not be allowed to remain in Canada.

Redeterminations and Appeals

Application for redetermination of refugee claim

70. (1) A person who claims to be a Convention refugee and has been informed in writing by the Minister pursuant to subsection 45(5) that he is not a Convention refugee may, within such period of time as is prescribed, make an application to the Board for a redetermination of his claim that he is a Convention refugee.

Declaration concerning claim

(2) Where an application is made to the Board pursuant to subsection (1), the application shall be accompanied by a copy of the transcript of the examination under oath referred to in subsection 45(1) and shall contain or be accompanied by a declaration of the applicant under oath setting out

(*a*) the nature of the basis of the application;

(*b*) a statement in reasonable detail of the facts on which the application is based;

(*c*) a summary in reasonable detail of the information and evidence intended to be offered at the hearing; and

(*d*) such other representations as the applicant deems relevant to the application.

Consideration of declaration and disposition thereof

71. (1) Where the Board receives an application referred to in subsection 70(2), it shall forthwith consider the application and if, on the basis of such consideration, it is of the opinion that there are reasonable grounds to believe that a claim could, upon the hearing of the application, be established, it shall allow the application to proceed, and in any other case it shall refuse to allow the application to proceed and shall thereupon determine that the person is not a Convention refugee.

Minister may be represented

(2) Where pursuant to subsection (1) the Board allows an application to proceed, it shall notify the Minister of the time and place where the application is to be heard and afford the Minister a reasonable opportunity to be heard.

Notification of decision

(3) Where the Board has made its determination as to whether or not a person is a Convention refugee, it shall, in writing, inform the Minister and the applicant of its decision.

Reasons

(4) The Board may, and at the request of the applicant or the Minister shall, give reasons for its determination.

Appeals by permanent residents and persons in possession of returning resident permits

72. (1) Subject to subsection (3), where a removal order is made against a permanent resident or against a person lawfully in possession of a valid returning resident permit issued to him pursuant to the regulations, that person may appeal to the Board on either or both of the following grounds, namely,

(*a*) on any ground of appeal that involves a question of law or fact, or mixed law and fact; and

(*b*) on the ground that, having regard to all the circumstances of the case, the person should not be removed from Canada.

Appeals by Convention refugees and persons with visas

(2) Where a removal order is made against a person who

(*a*) has been determined by the Minister or the Board to be a Convention refugee but is not a permanent resident, or

(*b*) seeks admission and at the time that a report with respect to him was made by an immigration officer pursuant to subsection 20(1) was in possession of a valid visa,

that person may, subject to subsection (3), appeal to the Board on either or both of the following grounds, namely,

(*c*) on any ground of appeal that involves a question of law or fact, or mixed law and fact, and

(*d*) on the ground that, having regard to the existence of compassionate or humanitarian considerations, the person should not be removed from Canada.

Where limited right of appeal

(3) Where a deportation order is made against a person described in subsection (1) or paragraph (2)(*a*) or (*b*) who

(*a*) is a person with respect to whom a certificate referred to in subsection 40(1) has been issued, or

(*b*) has been determined by an adjudicator to be a member of an inadmissible class described in paragraph 19(1)(*e*), (*f*) or (*g*),

that person may appeal to the Board on any ground of appeal that involves a question of law or fact, or mixed law and fact.

Appeal by Minister

73. The Minister may appeal to the Board on any ground of appeal that involves a question of law or fact, or mixed law and fact, from a decision by an adjudicator that a person who was the subject of an inquiry is a person who may be granted admission or is not a person against whom a removal order should be made.

Reopening of inquiry and additional evidence

74. The Board may order that an inquiry that has given rise to an appeal be reopened before the adjudicator who presided at the inquiry or some other adjudicator for the receiving of any additional evidence or testimony, and the adjudicator who presides at the reopened inquiry shall file a copy of the minutes of the reopened inquiry, together with his assessment of such additional evidence or testimony, with the Board for its consideration in disposing of the appeal.

Disposition of appeal

75. (1) The Board may dispose of an appeal made pursuant to section 72

(*a*) by allowing it;

(*b*) by dismissing it; or

(*c*) in the case of an appeal pursuant to paragraph 72(1)(*b*) or 72(2)(*d*), by directing that execution of the removal order be stayed.

Idem

(2) The Board may dispose of an appeal made pursuant to section 73

(*a*) by allowing it and making the removal order that the adjudicator who was presiding at the inquiry should have made; or

(*b*) by dismissing it.

Deemed appeal in certain cases where appeal allowed

(3) Where the Board disposes of an appeal made pursuant to section 73 by allowing it and making a removal order against the person, that person shall, where he would have had an appeal pursuant to this Act if such order had been made by an adjudicator after an inquiry, be deemed to have made an appeal to the Board pursuant to paragraph 72(1)(*b*) or 72(2)(*d*), as the case may be.

Where appeal allowed

76. (1) Where the Board allows an appeal made pursuant to section 72, it shall quash the removal order that was made against the appellant and may

(*a*) make any other removal order that the adjudicator who was presiding at the inquiry should have made; or

(*b*) in the case of an appellant other than a permanent resident, direct that he be examined as a person seeking admission at a port of entry.

Terms of stay of execution

(2) Where the Board disposes of an appeal by directing that execution of a removal order be stayed, the person concerned shall be allowed to come into or remain in Canada under such terms and conditions as the Board may determine and the Board shall review the case from time to time as it considers necessary or advisable.

Board may amend terms or cancel direction

(3) Where the Board has disposed of an appeal by directing that execution of a removal order be stayed, it may, at any time,

(*a*) amend any terms and conditions imposed under subsection (2) or impose new terms and conditions; or

(*b*) cancel its direction staying the execution of a removal order and

(i) dismiss the appeal and direct that the order be executed as soon as reasonably practicable, or

(ii) allow the appeal and take any other action that it might have taken pursuant to subsection (1).

Appeals to the Federal Court of Appeal

Appeal to Federal Court of Appeal

84. An appeal lies to the Federal Court of Appeal on any question of law, including a question of jurisdiction, from a decision of the Board on an appeal under this Act if leave to appeal is granted by that Court based on an application for leave to appeal filed with that Court within fifteen days after the decision appealed from is pronounced or within such extended time as a judge of that Court may, for special reasons, allow.

PART VI

ENFORCEMENT

Offences and Punishment

Specific offences respecting immigration

95. Every person who

(*a*) comes into Canada at any place other than a port of entry and fails to report to an immigration officer for examination as required by subsection 12(1),

(*b*) comes into Canada or remains therein by use of a false or improperly obtained passport, visa or other document pertaining to his admission or by reason of any fraudulent or improper means or misrepresentation of any material fact,

(*c*) is or came into Canada to become a member of a crew and, without the approval of an immigration officer, failed to be on the vehicle when it left a port of entry,

(*k*) remains in Canada without the written authority of an immigration officer after he ceases to be a visitor,

(*l*) knowingly contravenes any existing term or condition subject to which he was granted admission or contravenes any term or condition added or as varied pursuant to subsection 17(2), or

(*m*) knowingly induces, aids or abets or attempts to induce, aid or abet any person to contravene any provision of this Act or the regulations,

is guilty of an offence and is liable

(*n*) on conviction on indictment, to a fine not exceeding five thousand dollars or to imprisonment for a term not exceeding two years or to both, or

(*o*) on summary conviction, to a fine not exceeding one thousand dollars or to imprisonment for a term not exceeding six months or to both.

Offence where return is without Minister's consent

96. Every person against whom a removal order is made who

(*a*) is removed from or leaves Canada, and

(*b*) comes into Canada contrary to subsection 57(1) or (2)

is guilty of an offence and is liable

(*c*) on conviction on indictment, to imprisonment for a term not exceeding two years, or

(*d*) on summary conviction, to a fine not exceeding one thousand dollars or to imprisonment for a term not exceeding six months or to both.

General punishment

99. Every person who knowingly contravenes any provision of this Act or the regulations or any order or direction lawfully made or given thereunder for which no punishment is elsewhere provided in this Act is guilty of an offence and is liable on summary conviction to a fine not exceeding one thousand dollars or to imprisonment for a term not exceeding six months or to both.

1 & 5

Exemption from regulations

(2) The Governor in Council may by regulation exempt any person from any regulation made under subsection (1) or otherwise facilitate the admission of any person where the Governor in Council is satisfied that the person should be exempted from such regulation or his admission should be facilitated for reasons of public policy or due to the existence of compassionate or humanitarian considerations.

IMMIGRATION REGULATIONS

Employment Authorizations

18. (1) Subject to subsection 19(1), no person, other than a Canadian citizen or permanent resident, shall engage or continue in employment in Canada without a valid and subsisting employment authorization.

(2) No person who is in possession of a valid and subsisting employment authorization shall continue in employment in Canada unless he complies with each of the terms and conditions specified in the authorization.

19(4) A person in Canada may make an application for the purpose of obtaining an employment authorization if he is

(c) a person who is in possession of a valid and subsisting employment authorization or the spouse or unmarried son or daughter of that person;

(e) the holder of a permit referred to in section 37 of the Act or the spouse or unmarried son or daughter of that person;

(iii) of any intergovernmental organization in which Canada participates, or

as a member of the suite of any such diplomat, consular officer, representative or official;

(j) a person who has been determined by the Minister, pursuant to section 45 of the Act, or the Board, pursuant to section 71 of the Act, to be a Convention refugee, or has been recognized by a visa officer to be a Convention refugee; or

(k) a person who, in the opinion of an immigration officer, could not otherwise subsist without public assistance and who

(ii) has been examined under oath pursuant to subsection 45(1) of the Act and whose claim to Convention refugee status has not been determined, by the Minister, pursuant to section 45 of the Act, or the Board, pursuant to section 71 of the Act, *

(iv) is a person against whom a removal order has been made that cannot be executed,

(vi) is a person awaiting the determination of an appeal under the Act commenced with respect to a removal order made against him.

* This subsection has been amended to read as it did prior to its amendment in December, 1984. It will again refer to a person who has made a claim to Convention refugee status, rather than a person who has already been examined under Section 45 of the Act. The new subsection took effect on January 31, 1985, but the new text was not available to me at the writing of this report.

APPENDIX IV

SELECTED PORTIONS OF IMMIGRATION MANUAL

GUIDELINES

8.06 DETERMINATION OF "ELIGIBILITY" FOR REFUGEE STATUS

1) The following procedures are for the use of senior immigration officers in Canada to assist them in interviewing persons claiming to be Convention refugees. These procedures will be used to develop the information required by the Refugee Status Advisory Committee (RSAC). The immigration officer will not make a determination or recommendation.

2) These procedures are intended as a guide only as they reflect interpretations (few of which are applicable to all cases or under all circumstances) made by other signatory countries and the legal adviser to the UNHCR. They may, however, shed some light on the many factors which must be considered in dealing with claimants to refugee status. In particular, they should assist officers in developing an interview technique most likely to produce the information required to make a determination of eligibility or ineligibility for refugee status.

8.07 REFUGEE DEFINITION

1) The key to determining eligibility for refugee status is the definition of refugee contained in A2. It follows that a thorough understanding of every part of the definition is essential if a just and impartial determination of eligibility is to be made. Outlined hereunder is a breakdown of the definition with interpretations.

a) "By reason of a well-founded fear of persecution" ... This is the most difficult part of the refugee definition to interpret and the source of most appeal decisions in various signatory states. "Well-founded fear" is normally interpreted to mean that the person has either actually been the victim of persecution or can show good reasons why he fears persecution. As "fear" is a subjective feeling, "well-founded" provides the objective element and imposes an obligation on the applicant to provide such indications as will enable the determining authority to decide whether the applicant has good grounds to fear persecution. "Persecution", in the context of the refugee definition, has not been, and is unlikely to ever be, defined. This is not an oversight on the part of the drafters of the Convention but simply a recognition that persecution will vary according to the feelings and opinions of the individual and is therefore subject to infinite variation. "Persecution" must be related to the grounds outlined in the definition, i.e., race, religion, nationality, membership in a particular social group, or political opinion:

i) "Race" denotes not only major ethnic groups such as black, white, European, African, etc., but also embraces the social concept, e.g., Jews, Gypsies, a particular tribe or minority, racial or ethnic.

ii) "Religion and Nationality" are generally self-explanatory and may include, in the case of nationality, ethnic origin and/or race. In a few cases, e.g., Jews, persecution may be on any of these grounds, depending on how they are perceived by the government of the country concerned.

iii) "Particular Social Group" was added to the refugee definition at the suggestion of the Swedish representation. It is intended to include such groups as the nobility, capitalists, land owners, civil servants, businessmen, farmers, members of trade unions, social clubs or societies or any other group who may be persecuted solely on the grounds of such memberships.

iv) "Political Opinion", in its widest context, embraces anyone who is persecuted on grounds that they are alleged or known to hold opinions contrary to, or critical of, the government or ruling party. The Convention seeks to protect persons who would be subject to political persecution resulting from circumstances beyond their control (peacefully working in support of a political party or cause). While recognizing that the struggle for a certain political conviction is a fundamental right, it is not intended to protect any person who commits a crime or uses violence beyond that necessary for the defence of his life. Terrorists and ordinary criminals fleeing prosecution are therefore not protected.

b) i) The degree to which one's liberty or rights (as outlined in the Universal Declaration of Human Rights) are restricted is, in most cases, more indicative of persecution than the particular right which is curtailed. For example, the right to work, to just and favourable conditions of work, etc., outlined in Article 23 of the Human Rights Declaration, while laudable objectives, may well be beyond the power or the ability of the government to achieve. Failure to grant every citizen these rights would therefore scarcely constitute persecution.

ii) On the other hand, flagrant violation of some basic human rights, such as denial of a fair and impartial trial, or other rights, particularly where these are combined with unduly severe punishment or penalty, are normally considered to constitute persecution.

c) Some of the factors which may always be considered as leading to persecution if perpetrated on the grounds mentioned in the refugee definition are:

i) Slavery or servitude without compensation or at a minimal level totally inconsistent with the person's qualifications;

ii) Torture and cruel, inhuman or degrading treatment;

iii) Threat to life, liberty and security of person;

iv) Arbitrary arrest, detention or exile, except during emergencies where such measures are considered necessary to safeguard the safety and rights of others and to maintain order;

v) Continued harassment, detention or arrests of anyone because of known or suspected political opinions, race, religion or membership in a particular social group.

All of the above will normally be perpetrated by the government or police authorities of the country in question. It will still constitute persecution, however, if the perpetrators are other nationals, whose actions are tolerated by the authorities in such a manner as to leave the person concerned virtually unprotected.

d) Some other factors which may constitute persecution, depending on the individual or circumstances, and which merit careful consideration are:

i) Exile from one's country or to a remote area within that country for reasons contained in the refugee definition;

ii) "Member of a family" may or may not be sufficient reason to assume the person concerned will be subject to persecution. While this is likely in the case of relatives of high ranking officials or members of a former government, there are also cases where some members of a family may be outspoken supporters of the government and other members persecuted because they are considered political adversaries.

e) Finally, only persecution which is specific and personal is likely to make a person eligible for refugee status. Vague generalized statements which relate to other persons or the fact that the government is oppressive, etc., will only indicate a possibility of persecution if combined with specific examples of how this affected the claimant.

f) <u>"For reasons of race, religion, nationality, membership in a particular social group, or political opinion"...</u> Persecution must be feared for one of the reasons stated in the definition. Whether the person concerned is a member of a racial, religious or national minority that is known to be persecuted will, of course, be relatively easy to determine. In the case of a social group or political opinion, it is necessary to determine whether the person is considered a political adversary because of such membership and thus, subject to persecution. It should be noted that several weak grounds may cumulatively make the fear of persecution well-founded.

g) ..."is outside the country of his nationality...or...not having a county of nationality...outside the country of his former habitual residence"...It follows from the word "is" that the person need not have left his country for the reasons mentioned but he must be outside the country because of these reasons. If the person did not leave because of fear of persecution, then it is a question of establishing what has happened since he left which would make his fear of persecution well-founded. Examples of the latter could be changes in government in the country concerned, imposition of new laws or regulations which could constitute persecution of a minority or, in the case of an individual outside his country, association with emigré circles considered hostile by authorities in his country of origin. An important factor to note is that a person possessing a nationality must fear persecution in the country of his nationality, and a stateless person, in the country of his former habitual residence. The term "former habitual residence" is interpreted to mean the country in which the person resided and in which he suffered persecution, or fears he would suffer persecution, if he returned to it.

h) ..."is unable or, by reason of such fear, is unwilling"..."Unable" refers primarily to stateless refugees who have been refused passports or other protection by their own government. "Unwilling" refers to refugees who refuse to accept the protection of the country of their nationality because of a well-founded fear of persecution.

2) From the foregoing, it will be seen that establishing whether or not there is well-founded fear of persecution for the specific reasons mentioned in the definition is of paramount importance. Leading questions should be avoided and any claim to persecution by an applicant should be followed by questions designed to clarify such claim. The following factors may provide some indication of whether the applicant has a well-founded fear of persecution:

a) Membership in a minority group - social, political, ethnic, national or religious;

b) Whether this group was persecuted and, if so, for what reasons;

c) History of incidents indicating persecution of the applicant or his close relatives;

d) His mode of exit - legal, illegal, at the risk of injury or life or otherwise;

e) Date of departure from home country;

f) Previous opportunities to apply for refugee status (particularly in other signatory states listed in Appendix "A" to IS 3). The decision of the authorities in that state with regard to refugee status;

g) The stringency of exit controls imposed by the applicant's country of origin;

h) The political beliefs and/or activities of the applicant while in his country, whether or not he was ever punished for political as opposed to other crimes;

i) Whether the applicant ever received punishment for a non-political offence which appeared inappropriate, i.e., unduly severe, to the offence committed;

j) Reasons for wishing to stay in Canada (do they appear to indicate fear or simply a desire for improvement of economic and/or social status);

k) His experience in obtaining education or training, employment, housing and social benefits, as compared with the experiences of his fellow nationals and members of his community.

8.08 RELATED TERMS

There are many terms which are erroneously considered synonymous with "refugee" such as "stateless person", "displaced person", "asylum seeker", "defector", etc.. Any of these persons may or may not also be refugees. The key is whether the reason for statelessness, displacement, defection, or seeking asylum is a well-founded fear of persecution on the grounds mentioned in the refugee definition. It should be noted that any of the actions implied in the above terms may also be taken for reasons totally unrelated to persecution, e.g., a person may be displaced because of war or natural disasters; a person may defect for reasons of social and/or economic betterment or simply because he disagrees with the laws or policies of his country; a person may, in some cases, become stateless by renouncing his citizenship for various reasons; a person may seek asylum from the consequences of a criminal act.

8.09 PROBLEM AREAS

1) While the applicant may, on occasion, be in a position to call witnesses or present documentary evidence in support of his statements, such occasions are apt to be rare. It follows, from the very situation in which he finds himself as an exile, that he is not apt to be in a position to submit conclusive evidence.

2) Another problem area relates to fear of prosecution as opposed to fear of persecution. Deserting seamen often claim they will suffer persecution on return to their country because they deserted their ship. The relevant question in these cases is whether the applicant will be treated any more harshly than any other deserting seaman from that country. Persecution implies discriminatory or special treatment and, in the case of a refugee, on grounds of his race, religion, nationality, membership in a particular social group, or political opinion. The same principle can be applied to other types of applicants for refugee status.

Manifestly Unfounded Claims Guidelines Summary

The guidelines presently in use by RSAC create four categories of manifestly unfounded claims. These are:

a) Claims that present no evidence on any of the five essential criteria of the definition (race, religion, nationality, political opinion or membership in a particular social group).

b) Claims where the evidence presented is so manifestly unrealiable that no reasonable person could believe it.

c) Claims made under Section 45 when the claimant has already submitted an in-status claim and the second claim presents no new information.

d) Claims made by the spouse of a rejected claimant when the claim is based solely on the rejected spouse's claim.

APPENDIX V

SELECTED PORTIONS OF U.N. CONVENTION AND PROTOCOL

CHAPTER 1

GENERAL PROVISIONS

Article 1

Definition of the term "Refugee"

A. For the purposes of the present Convention, the term "refugee" shall apply to any person who:

(1) Has been considered a refugee under the Arrangements of 12 May 1926 and 30 June 1928 or under the Conventions of 28 October 1933 and 10 February 1938, the Protocol of 14 September 1939 or the Constitution of the International Refugee Organization;

Decisions of non-eligibility taken by the International Refugee Organization during the period of its activities shall not prevent the status of refugee being accorded to persons who fulfil the conditions of paragraph 2 of this section;

(2) As a result of events occurring before 1 January 1951 and owing to well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country; or who, not having a nationality and being outside the country of his former habitual residence as a result of such events, is unable or, owing to such fear, is unwilling to return to it.

In the case of a person who has more than one nationality, the term "the country of his nationality" shall mean each of the countries of which he is a national, and a person shall not be deemed to be lacking the protection of the country of his nationality if, without any valid reason based on well-founded fear, he has not availed himself of the protection of one of the countries of which he is a national.

B. (1) For the purposes of this Convention, the words "events occurring before 1 January 1951" in Article 1, Section A, shall be understood to mean either:

(a) "events occurring in Europe before 1 January 1951" or

(b) "events occurring in Europe or elsewhere before 1 January 1951"

and each Contracting State shall make a declaration at the time of signature, ratification or accession, specifying which of these meanings it applies for the purpose of its obligations under this Convention.

(2) Any Contracting State which has adopted alternative *(a)* may at any time extend its obligations by adopting alternative *(b)* by means of a notification addressed to the Secretary-General of the United Nations.

C. This Convention shall cease to apply to any person falling under the terms of Section A if:

(1) He has voluntarily re-availed himself of the protection of the country of his nationality; or

(2) Having lost his nationality, he has voluntarily re-acquired it; or

(3) He has acquired a new nationality, and enjoys the protection of the country of his new nationality; or

(4) He has voluntarily re-established himself in the country which he left or outside which he remained owing to fear of persecution; or

(5) He can no longer, because the circumstances in connexion with which he has been recognized as a refugee have ceased to exist, continue to refuse to avail himself of the protection of the country of his nationality;

Provided that this paragraph shall not apply to a refugee falling under section A (1) of this Article who is able to invoke compelling reasons arising out of previous persecution for refusing to avail himself of the protection of the country of nationality;

(6) Being a person who has no nationality he is, because the circumstances in connexion with which he has been recognized as a refugee have ceased to exist, able to return to the country of his former habitual residence;

Provided that this paragraph shall not apply to a refugee falling under section A (1) of this Article who is able to invoke compelling reasons arising out of previous persecution for refusing to return to the country of his former habitual residence.

D. This Convention shall not apply to persons who are at present receiving from organs or agencies of the United Nations other than the United Nations High Commissioner for Refugees protection or assistance.

When such protection or assistance has ceased for any reason, without the position of such persons being definitively settled in accordance with the relevant resolutions adopted by the General Assembly of the United Nations, these persons shall *ipso facto* be entitled to the benefits of this Convention.

E. This Convention shall not apply to a person who is recognized by the competent authorities of the country in which he has taken residence as having the rights and obligations which are attached to the possession of the nationality of that country.

F. The provisions of this Convention shall not apply to any person with respect to whom there are serious reasons for considering that:

(a) he has committed a crime against peace, a war crime, or a crime against humanity, as defined in the international instruments drawn up to make provision in respect of such crimes;

(b) he has committed a serious non-political crime outside the country of refuge prior to his admission to that country as a refugee;

(c) he has been guilty of acts contrary to the purposes and principles of the United Nations.

Article 28

Travel documents

1. The Contracting States shall issue to refugees lawfully staying in their territory travel documents for the purpose of travel outside their territory unless compelling reasons of national security or public order otherwise require, and the provisions of the Schedule to this Convention shall apply with respect to such documents. The Contracting States may issue such a travel document to any other refugee in their territory; they shall in particular give sympathetic consideration to the issue of such a travel document to refugees in their territory who are unable to obtain a travel document from the country of their lawful residence.

2. Travel documents issued to refugees under previous international agreements by parties thereto shall be recognized and treated by the Contracting States in the same way as if they had been issued pursuant to this article.

Article 31

Refugees unlawfully in the country of refuge

1. The Contracting States shall not impose penalties, on account of their illegal entry or presence, on refugees who, coming directly from a territory where their life or freedom was threatened in the sense of Article 1, enter or are present in their territory without authorization, provided they present themselves without delay to the authorities and show good cause for their illegal entry or presence.

2. The Contracting States shall not apply to the movements of such refugees restrictions other than those which are necessary and such restrictions shall only be applied until their status in the country is regularized or they obtain admission into another country. The Contracting States shall allow such refugees a reasonable period and all the necessary facilities to obtain admission into another country.

Article 32

Expulsion

1. The Contracting States shall not expel a refugee lawfully in their territory save on grounds of national security or public order.

2. The expulsion of such a refugee shall be only in pursuance of a decision reached in accordance with due process of law. Except where compelling reasons of national security otherwise require, the refugee shall be allowed to submit evidence to clear himself, and to appeal to and be represented for the purpose before competent authority or a person or persons specially designated by the competent authority.

3. The Contracting States shall allow such a refugee a reasonable period within which to seek legal admission into another country. The Contracting States reserve the right to apply during that period such internal measures as they may deem necessary.

Article 33

Prohibition of expulsion or return ("refoulement")

1. No Contracting State shall expel or return *("refouler")* a refugee in any manner whatsoever to the frontiers of territories where his life or freedom would be threatened on account of his race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion.

2. The benefit of the present provision may not, however, be claimed by a refugee whom there are reasonable grounds for regarding as a danger to the security of the country in which he is, or who, having been convicted by a final judgement of a particularly serious crime, constitutes a danger to the community of that country.

CHAPTER VI

EXECUTORY AND TRANSITORY PROVISIONS

Article 35

Co-operation of the national authorities with the United Nations

1. The Contracting States undertake to co-operate with the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, or any other agency of the United Nations which may succeed it, in the exercise of its functions, and shall in particular facilitate its duty of supervising the application of the provisions of this Convention.

2. In order to enable the Office of the High Commissioner or any other agency of the United Nations which may succeed it, to make reports to the competent organs of the United Nations, the Contracting States undertake to provide them in the appropriate form with information and and statistical data requested concerning:

(a) the condition of refugees,

(b) the implementation of this Convention, and

(c) laws, regulations and decrees which are, or may hereafter be, in force relating to refugees.

Specimen Travel Document

The document will be in booklet form (approximately 15 × 10 centimetres).

It is recommended that it be so printed that any erasure or alteration by chemical or other means can be readily detected, and that the words "Convention of 28 July 1951" be printed in continuous repetition on each page, in the language of the issuing country.

(Cover of booklet)

TRAVEL DOCUMENT

(Convention of 28 July 1951)

No. ——— ———

(1)

TRAVEL DOCUMENT

(Convention of 28 July 1951)

This document expires on ——— unless its validity is extended or renewed.

Name ———

Forename(s) ———

Accompanied by ——— child (children)

1. This document is issued solely with a view to providing the holder with a travel document which can serve in lieu of a national passport. It is without prejudice to and in no way affects the holder's nationality.

2. The holder is authorized to return to ——— [state here the country whose authorities are issuing the document] on or before ——— unless some later date is hereafter specified.
[The period during which the holder is allowed to return must not be less than three months]

3. Should the holder take up residence in a country other than that which issued the present document, he must, if he wishes to travel again, apply to the competent authorities of his country of residence for a new document. [The old travel document shall be withdrawn by the authority issuing the new document and returned to the authority which issued it.] [1]

(This document contains pages, exclusive of cover.)

[1] The sentence in brackets to be inserted by Governments which so desire.

(2)

Place and date of birth ———

Occupation ———

Present residence ———

*Maiden name and forename(s) of wife ———

*Name and forename(s) of husband ———

Description

Height _____
Hair _____
Colour of eyes _____
Nose _____
Shape of face _____
Complexion _____
Special peculiarities _____

Children accompanying holder

Name	Forename(s)	Place and date of birth	Sex

* Strike out whichever does not apply.
(This document contains pages, exclusive of cover).

(3)

Photograph of holder and stamp of issuing authority
Finger-prints of holder (if required)

Signature of holder _____
(This document contains pages, exclusive of cover.)

(4)

1. This document is valid for the following countries:

_____
_____
_____
_____

2. Document or documents on the basis of which the present document is issued:

_____
_____
_____

Issued at _____
Date _____

Signature and stamp of authority issuing the document:

Fee paid

(This document contains pages, exclusive of cover.)

(5)

Extension or renewal of validity

Fee paid: From _____

To _____

Done at _____ Date _____

Signature and stamp of authority extending or renewing the validity of the document:

_____

Extension or renewal of validity

Fee paid: From _____

To _____

Done at _____ Date _____

Signature and stamp of authority extending or renewing the validity of the document:

(This document contains pages, exclusive of cover.)

---

(6)

Extension or renewal of validity

Fee paid: From _____

To _____

Done at _____ Date _____

Signature and stamp of authority extending or renewing the validity of the document:

_____

Extension or renewal of validity

Fee paid: From _____

To _____

Done at _____ Date _____

Signature and stamp of authority extending or renewing the validity of the document:

(This document contains pages, exclusive of cover.)

(7-32)

Visas

The name of the holder of the document must be repeated in each visa.

(This document contains pages, exclusive of cover.)

1967 PROTOCOL RELATING TO THE STATUS OF REFUGEES

The States Parties to the present Protocol,

Considering that the Convention relating to the Status of Refugees done at Geneva on 28 July 1951 (hereinafter referred to as the Convention) covers only those persons who have become refugees as a result of events occurring before 1 January 1951,

Considering that new refugee situations have arisen since the Convention was adopted and that the refugees concerned may therefore not fall within the scope of the Convention,

Considering that it is desirable that equal status should be enjoyed by all refugees covered by the definition in the Convention irrespective of the dateline 1 January 1951,

Have agreed as follows:

Article I

General provision

1. The States Parties to the present Protocol undertake to apply articles 2 to 34 inclusive of the Convention to refugees as hereinafter defined.

2. For the purpose of the present Protocol, the term "refugee" shall, except as regards the application of paragraph 3 of this article, mean any person within the definition of article 1 of the Convention as if the words "As a result of events occurring before 1 January 1951 and..." and the words "... as a result of such events", in article 1 A (2) were omitted.

3. The present Protocol shall be applied by the States Parties hereto without any geographic limitation, save that existing declarations made by States already Parties to the Convention in accordance with article 1 B (1) *(a)* of the Convention, shall, unless extended under article 1 B (2) thereof, apply also under the present Protocol.

Article II

Co-operation of the national authorities with the United Nations

1. The States Parties to the present Protocol undertake to co-operate with the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, or any other agency of the United Nations which may succeed it, in the exercise of its functions, and shall in particular facilitate its duty of supervising the application of the provisions of the present Protocol.

2. In order to enable the Office of the High Commissioner, or any other agency of the United Nations which may succeed it, to make reports to the competent organs of the United Nations, the States Parties to the present Protocol undertake to provide them with the information and statistical data requested, in the appropriate form, concerning:

(a) The condition of refugees;

(b) The implementation of the present Protocol;

(c) Laws, regulations and decrees which are, or may hereafter be, in force relating to refugees.

APPENDIX VI

REFUGEE CLAIMANT IDENTIFICATION DOCUMENT

Employment and Immigration Canada / Emploi et Immigration Canada

REFUGEE STATUS CLAIM — *REVENDICATEUR DU STATUT DE RÉFUGIÉ*

To be issued to all persons over 18 years old and to unaccompanied minors
À remettre à toutes les personnes de plus de 18 ans et aux mineurs non accompagnés

File — *Dossier*
C.I.C. —

Family Name — *Nom de famille*	Given Names — *Prénoms*	M ☐ F ☐

Date of Birth / *Date de naissance* D-J M Y-A	Country of Birth — *Pays de naissance*	Marital Status — *État matrimonial*	Citizenship — *Citoyenneté*

Country of Last Residence — *Pays de dernière résidence*	Passport Number — *Numéro du passeport*	Country of Issue — *Pays de délivrance*

Accompanying Dependents — Including Common Law Spouse — Attach separate sheet, if necessary
Personnes à charge accompagnant le revendicateur — Y compris le conjoint de droit commun — Joindre une feuille distincte, s'il y a lieu

Family Name / *Nom de famille*	Given Names / *Prénoms*	Relationship / *Lien de parenté*	Date, Place and Country of Birth / *Date, lieu et pays de naissance*	M — F
				☐ ☐
				☐ ☐
				☐ ☐
				☐ ☐

Date of Arrival / *Date d'arrivée* D-J M Y-A	Port of Entry — *Point d'entrée*	Province of Destination — *Province de destination*	Date of Claim / *Revendication présentée le* D-J M Y-A

Name and Address where you can be reached in Canada
Nom et adresse où l'on peut vous rejoindre au Canada

Money in Possession — *Argent en votre possession*	Present Address in Canada — *Adresse actuelle au Canada*

Remarks — *Observations*	Immigration Stamp — *Timbre de l'immigration*
Medical Instructions Given / *Instructions médicales données* ☐ Holds Employment / *Occupe un emploi* ☐	Immigration Officer — *Agent d'immigration*

NOTICE

The information to be provided on this form is required for the purpose of determining your identity as a refugee status claimant by virtue of the Immigration Act 1976. No decision has been taken with respect to your claim. For more details on uses of the information refer to the Federal Information Bank Index available in Canada at post offices and most libraries.

AVIS

Les renseignements donnés dans le présent formulaire visent à établir votre identité en tant que revendicateur du statut de réfugié en vertu de la Loi sur l'immigration de 1976. Aucune décision n'a encore été prise au sujet de votre revendication. Si vous désirez obtenir des précisions sur l'utilisation de ces renseignements, veuillez consulter le catalogue des Banques fédérales de données que vous trouverez, au Canada, dans les bureaux de poste et la plupart des bibliothèques.

DECLARATION

I, the undersigned, authorize the Canada Employment and Immigration Commission to communicate to the provincial immigration and social welfare authorities the above-mentioned information as well as the results of the subsequent stages in the study of my refugee status claim, so that they can determine my admissibility to their services. I understand that a refusal on my part to sign this declaration will not adversely affect the study of my claim by the Canada Employment and Immigration Commission.

DÉCLARATION

Je, soussigné(e), autorise la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada à communiquer aux autorités provinciales de l'immigration et du bien-être social les renseignements donnés ci-dessus ainsi que les résultats des étapes subséquentes de l'étude de ma revendication du statut de réfugié afin qu'elles puissent déterminer si je suis admissible au bénéfice des services qu'elles offrent. Il m'apparaît qu'un refus de ma part de signer cette déclaration n'aura aucune conséquence défavorable sur l'étude de ma revendication par la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada.

Claimant — *Revendicateur*

TEMP 938 (12-84)

Canada

1 Original — Claimant / *Original — Revendicateur*
2 Province — *Province*
3 File — *Dossier*

APPENDIX VII

TABLE OF RECOMMENDED CHANGES

Change Required	Nature of Change		
	Legislative	Regulatory	Policy
Right to make a claim	x		
Definition of Convention Refugee			
a) exclusion and cessation clauses	x		
b) prior protection determination	x		
Refugee Officer			
a) creation of position; powers and duties	x		
b) training			x
Commission Counsel			
a) creation of position; role	x		
b) training			x
Inquiries			
a) RO to determine whether inquiry necessary	x		
b) role of RO and RB in inquiries	x		
c) circulation and discussion of adjudicators' decisions			x
Rights of Convention Refugees in Canada			
a) application for permanent residence	x		
b) right of appeal to IAB	x		
c) protection against removal	x		
Use of Classified Information			
a) in Documentation Division	x		
b) in hearings	x		

cont'd
Table of recommended changes

Change Required	Nature of Change		
	Legislative	Regulatory	Policy
Landing in Canada	x	x	x
Inadmissible Claim			
a) definition	x		
b) process	x		
Refugee Board			
a) creation of RB	x	x	x
b) powers and duties of members	x		
c) appointments	x		
d) training			x
e) rules of RB		x	
f) guidelines			x
Employment Authorizations		x	x
Social Assistance	x*		
Medical Assistance, Day-Care, etc.	x**		
Claimant Identification			x
Option: Temporary Claimant Status	x		
Family Sponsorship	x	x	x
Right to Counsel	x		
UNHCR Participation	x		x
Appeal to Federal Court of Appeal	x		

* Canada Assistance Plan
** Federal/provincial agreements and provincial legislation.

APPENDIX VIII

REFUGEE BOARD

Basic Data Form for Convention Refugee Status

File number

1. Surname (family name) First name Middle name

2. Other names I have used or been known as

3. Address in Canada (c/o if appropriate)

4. Telephone number

5. Mailing address is as in #4 above __ or

6. Date of Birth
   Day Month Year

7. Place of Birth
   City/town Province/state Country

8. Citizenship
   At birth At present Other citizenship(s) held Stateless

9. Sex
   __ Male __ Female

10. Marital Status
    __ Single __ Married __ Divorced __ Widowed

11. The names of my spouse and all my children are listed below
    Family name Given names Relationship Date of Birth
    Day Month Yr.

12. Other names my spouse used or has been known as

13. Father's name | Date of Birth Day Month Yr. | Place of Birth City/town Province/state Country | Citizenship

Address

Mother's name | Date of Birth Day Month Yr. | Place of Birth City/town Province/state Country | Citizenship

Address

14. Travel Documents

Type of Document	Document number	Issuing country or authority	Date of Issue	Expiry Date

15. Was exit permission required to leave your country? __ No __ Yes

Did you obtain it? __ Yes __ No Expiry Date _____

16. Date of entry into Canada | Port of Entry | Immigration Status | Expiry Date of Status

17. I have money to support me in the amount of $_____.

18. Education

__ Years of elementary/primary school

__ Years of secondary/high school

__ Years of university/college

__ Years of formal apprenticeship/training

Degrees or diplomas: _____

19. Occupation: _____

20. Relatives in Canada (other than those listed in #11 above)

Family name	Given names	Address City/town Province	Relationship	Immigration Status

21. Relatives who are refugees outside Canada

Family name	Given names	Relationship	Address

22. Languages spoken: _____

23. During the past ten years I have lived at the following addresses:

Dates From Month-year	To Month-year	Street and number	city or town country	Immigration Status in that Country

24. I am unwilling _____ unable _____ to return to my country of citizenship (if stateless, home country _____) because I fear persecution _____ Yes _____ No

25. I fear persecution because of (check one or more if applicable)

_____ Race _____ Religion _____ Nationality

_____ Political opinion _____ Membership in a particular social group

26. I have applied for asylum in another country _____ No _____ Yes, give details

27. Have you been recognized as a refugee by the United Nations High Commissioner for Refugees?

_____ No _____ Yes, give details

28. Have you ever been convicted of any crime or offence?

_____ No _____ Yes, give details

30. Military Service : __ No. If no, are you required to do so? __ Yes __ No
__ Yes. If so, give details

I declare that the statements contained herein are true and correct to the best of my knowledge and belief.

_____ _____
Date Signature of Claimant

Interpreted to the claimant in the _____ language.

_____
Signature of Interpreter

APPENDIX IX

TRANSITIONAL ARRANGEMENTS

According to the figures quoted to me by CEIC there are currently some 13,800 refugee claims awaiting determination. At first blush, the simplest way to reduce this backlog would seem to lie in a massive injection of additional funds into the system, which would make it possible to hire new personnel to deal with these cases. It is estimated that such additional funding would cost upward of 20 million dollars.

However, there is another way which I submit for consideration and it is this which will be briefly outlined in the following paragraphs.

1. Among the backlog cases are people from countries to which we do not return individuals, unless, of course, they represent a risk to our national security. Examples would be claimants from Afghanistan, Iran, El Salvador, Sri Lanka and most of the East bloc countries. These individuals could be immediately issued Minister's permits (provided they have not already been ordered deported or excluded from Canada). The vast majority of these individuals could be processed for landing in Canada. Those who are unacceptable as future members of our society (e.g., due to criminal exclusion) could have their permits renewed until such time as our removal policy changes or they are determined to be rehabilitated. Those who have removal orders outstanding would have to be dealt with differently. Perhaps arrangements could be

made with the American authorities for execution of the removal orders and the issuance of permits by our consular offices in the United States, in order to comply with Section 37(2) of the Act.

2. There are many claimants in Canada who are from areas of the world experiencing civil disorder, racial tension or violence who are not strictly Convention refugees. Many of these individuals naturally seek a more stable life in Canada. They have family here and therefore a ready-made familial support structure. As they are unlikely to become a burden on the public purse (since family members could sign undertakings of support), and as the difficulties in their country of origin provide compelling humanitarian reasons for permitting them to remain, such persons could be issued Minister's permits and processed for landing under special programmes. (It is highly unlikely that the implementation of such programmes would cause a new wave of arrivals seeking to benefit from these extraordinary measures.) To do this would be an evident application of the Minister's humanitarian privilege in dealing with refugees and other displaced persons. At a time when the Ethiopian crisis has heightened the awareness of Canadians concerning unfortunate human beings in other parts of the world, such an action by the Minister would indeed strike a most responsive chord in our country.

In any case, the estimates which the government has allowed for privately sponsored refugees have not been realized and the admission of those noted above could perhaps be accommodated within that quota.

3. New policy guidelines could suggest to all who are presently involved in refugee determination that where there is a reasonable likelihood that the claimant may indeed be a refugee such doubt be resolved at once in favour of the claimant, the person issued a Minister's permit and processed for landing. Such a decision could be made regionally by officials of the CEIC designated by the Minister.

4. The guidelines now in existence in IS 26 and IS 1.39 of the Immigration Manual should be reviewed, clarified and their scope and application made more generous for the particular purposes of the transitional period, with a view to removing from the backlog cases where individuals suffer real hardship. The present application of these provisions of the Manual is restrictive and overly technical. It is suggested that particularly IS 26 (the special programmes) be applied more generously and in a manner consistent with the spirit of humanitarianism reflected in the text.

The question must be asked: Will the proposals suggested in this section attract additional claims by persons seeking to benefit from our relaxed criteria? The answer might lie in a decision not unlike that employed in regularizing the status of illegal residents in Canada, namely to fix a certain operative cut-off date.

5. The remaining cases fall into the following categories.

a. Those who have had an IAB hearing and those before the Federal Courts: no action is necessary, for these cases will be disposed of in a relatively short period.

b. Those before the IAB who are awaiting consideration of their application: the appointment of part-time members in Toronto and Montreal might be considered. Once the backlog has been dealt with, these members could be utilized for the appeals heard before the Board, as these are also very numerous. An amendment to the Immigration Act would be required for this suggestion.

c. Those who have not yet had their examination or who have not yet been considered by RSAC are generally delayed because transcripts take a long time to produce with the current workforce available. Here an injection of new clerical staff on a temporary basis is certainly in order.

d. It is further suggested that for this period specially trained RSAC members be detailed to serve as single-person oral hearing boards in various communities and that for this period their advice substitute for the advice now obtained from the RSAC panels in Ottawa, subject to review by the chairman and his ancillary authority to refer a case to a full RSAC panel. The structure of the hearing could be along the lines of the present oral hearing pilot project. Toronto and especially Montreal (where the majority of cases now rest) could be assigned additional RSAC members.

A decision by the Supreme Court of Canada in the case of Harbhajan Singh et al. v. The Minister of Employment and Immigration was rendered on April 4, 1985. It has a significant impact on the methods used to clear up the backlog of cases in preparation for a new system. The decision will not likely affect the new process, as an oral hearing as well as a high standard of procedural safeguards are provided for.

As the Supreme Court has ruled that an oral hearing must be granted by the IAB in all cases, then the legislation should be amended to provide for an increase in the number of Board members and the utilization of part-time public members. It might also be wise to consider whether the quorum could be composed of two members or one single member rather than three. In the case of disagreement between two members, the application could be allowed giving the claimant the benefit of the doubt. The decision would, of course, remain subject to review by the Federal Court of Appeal.

Cost

A comprehensive analysis of the impact of the cost proposals was virtually impossible to make in view of the lack of data available to the BMC study group. While it was not possible to determine how much would be saved by implementation of transitional proposals #3, #4 and #5, the savings would undoubtedly be considerable in view of the cost of processing a case through the current refugee process.

In order to provide some idea of the potential savings, the first two transitional proposals were analyzed using RSAC data. These two proposals alone would clear out approximately 54 percent of the current backlog. The costs (and savings) would depend on the claimant's place in the process when the claim is removed. The farther along the claim has proceeded in the process, the fewer the savings will be. No data were available for even an estimate to be made. However, if only the two transitional proposals (#1 and #2) were applied, the savings for cases at the RSAC level alone would be over $900,000.00. This would be more than adequate to cover the cost of transcription for all the cases remaining, even if no other transitional proposals were implemented and even if one were to assume that all the cases in the backlog were at the beginning of the process. I can therefore

confidently state that the implementation of the proposals will result in significant savings which could then be used to process the remaining cases more effectively.*

* Details of the costing study for transitional arrangements are available on request.

Reconnaissance au Canada du statut de réfugié

Rapport présenté au
ministre de l'Emploi et de l'Immigration
Madame Flora MacDonald
par
W. Gunther Plaut

Reconnaissance au Canada du statut de réfugié

Rapport présenté au
ministre de l'Emploi et de l'Immigration
Madame Flora MacDonald
par
W. Gunther Plaut

LA RECONNAISSANCE DU STATUT DE RÉFUGIÉ AU CANADA

Propositions relatives à l'élaboration d'un nouveau processus

Rapport adressé à

Madame Flora MacDonald
Ministre de l'Emploi et de l'Immigration

par

M. W. Gunther Plaut
Conseiller politique spécial

17 avril 1985

Le rabbin W. Gunther Plaut, O.C., J.D.S., D.S., LL.D., H.LITT.D., est diplômé en droit et en théologie. Il est venu en Amérique en 1935 comme réfugié pour fuir le nazisme. Il a exercé ses fonctions de rabbin aux États-Unis et au Canada. Il est l'auteur de quinze livres, et a occupé des fonctions de chef de file au sein d'organismes nationaux et internationaux.

Moi, étranger, pris de crainte
Dans un monde sans étreinte*

A.E. Housman

* Traduction libre

TABLE DES MATIÈRES

PAGE

LETTRE D'ACCOMPAGNEMENT 1

ABRÉVIATIONS 2

BUT ET ORIENTATION DE LA PRÉSENTE ÉTUDE

1. La tâche 3
2. Restructuration du processus de reconnaissance du statut de réfugié

A. Méthode 9
B. Application 12

I. PRINCIPES

1. Fondements juridiques et historiques 15
2. Droit ou privilège? 19
3. Indépendance 23
4. Équité 26
5. Humanité 26
6. Célérité 27
7. Centre d'intérêt 28

II. LE PROCESSUS

1. Le système actuel

A. Description 29

1. Présentation d'une revendication 29
2. Interrogatoire sous serment et décision du Ministre 30
3. Réexamen par la CAI 34

B. Critique 37

1. Le décisionnaire ne tient pas d'auditions orales 37
2. Qualité médiocre de l'interprétation 40
3. Accessibilité 41
4. Manque d'information et de connaissances pertinentes 44
5. Carences observées en matière d'utilisation du personnel 45

a) Agents d'immigration supérieurs 46
b) Arbitres 47

PAGE

6. Durée du processus 49
7. Autres considérations 51

C. La modification 51

2. Un nouveau processus 55

A. Points de repère 55

1. Le droit naturel et les lignes directrices du HCR 56
2. La définition de réfugié 62

a) Ce qu'est un réfugié 65
b) Avant l'octroi de la protection 74

3. Rentabilité 80
4. Une prise de décision éclairée et sage 82
5. Le rôle de la CEIC

a) L'agent chargé des réfugiés 84
b) Le rôle de la CEIC dans les auditions de réfugiés 87
c) L'exécution de la Loi sur l'immigration et le revendicateur 89
d) Détention 94

6. Le rôle du Ministre 97

a) Programmes spéciaux 99
b) Étude par le Ministre de revendications appuyées par des raisons humanitaires 101
c) Renvoi d'un réfugié au sens de la Convention pour raison de sécurité 101
d) L'octroi de la résidence permanente 103

7. Accessibilité 108

a) Demandes manifestement non fondées 110
b) Demandes irrecevables 118
c) Protection antérieure et demandes sans fondement 123
d) La procédure applicable aux demandes irrecevables 124

PAGE

B. Modèles suggérés 127

1. Modèle A 128
2. Modèle B 133
3. Modèle C 138

C. Évaluation des modèles 141

D. L'audition du réfugié 142

1. Nature de l'audition 143
2. Preuve 148
3. Autres garanties en matière de procédure

a) Notification 150
b) Calendrier 151
c) Règlements 152
d) Raisons 152
e) Délai pour interjeter appel 153
f) Caractère confidentiel 153

4. Recommandation pour raisons humanitaires 154
5. Directives 154
6. Effets de la décision de l'OR 155

III. STRUCTURE

1. Division des auditions

A. Structure 156
B. Nominations 159

2. Division de la documentation 160
3. Division de la formation 168
4. L'Office des réfugiés dans l'organisation gouvernementale 169

IV. AUTRES CONSIDÉRATIONS

1. Ce qui arrive au revendicateur au Canada 171

A. Permis de travail 172
B. Prestations d'aide sociale 175
C. Permis de séjour pour étudiant 177

PAGE

2. Documents spéciaux pour les réfugiés 178
3. Réunion des familles 181
4. Conseil

A. Principe 187
B. Contact 190
C. Frais du conseil 190

5. Services d'interprète 192
6. Poursuites contre les réfugiés 193
7. Le HCR 194
8. Réexamen par la Cour fédérale 199

V. COUT 208

CONCLUSION 215

APPENDICES

(I) MANDAT 218
(II) AUDIENCES, MÉMOIRES ET ENTREVUES 222
(III) EXTRAITS DE LA LOI DE 1976 SUR L'IMMIGRATION ET DU RÈGLEMENT 227
(IV) EXTRAIT DU GUIDE DE L'IMMIGRATION 240
(V) EXTRAIT DE LA CONVENTION ET DU PROTOCOLE DES NATIONS UNIES 257
(VI) FICHE D'IDENTITÉ DU REVENDICATEUR DU STATUT DE RÉFUGIÉ 268
(VII) CHANGEMENTS RECOMMANDÉS 270
(VIII) FORMULAIRE TYPE 273
(IX) MESURES TRANSITOIRES 278

REFUGEE DETERMINATION
IN CANADA

DÉTERMINATION DU STATUT DE RÉFUGIÉ
AU CANADA

DR. W. GUNTHER PLAUT, O.C.
POLICY ADVISOR / CONSEILLER EN POLITIQUE

le 17 avril 1985

Madame Flora MacDonald, C.P., député,
Ministre de l'Emploi et de l'Immigration,
Bureau 324, Édifice de l'ouest,
Chambre des communes,
OTTAWA (Ontario) K1A 0A6.

Madame le ministre,

J'ai l'honneur de vous présenter ci-joint mon rapport final.

Permettez-moi de vous réitérer mes remerciements à vous-même et aux nombreuses personnes qui m'ont fait part de leurs idées et de leurs préoccupations. J'espère que ce rapport servira à restructurer le processus de reconnaissance du statut de réfugié de manière que le Canada puisse s'acquitter aussi efficacement que possible de ses obligations morales et légales.

Veuillez agréer, Madame le ministre, l'expression de mes salutations les plus distinguées.

W Gunther Plaut

W. Gunther Plaut

WGP/mw

875 EGLINTON AVENUE WEST, SUITE 204 (202 AFTER AUGUST 1ST)
TORONTO, ONTARIO M6C 3Z9
TELEPHONE (416) 787-0264

ABRÉVIATIONS

AIS	Agent d'immigration supérieur
ACPC	Agent chargé de présenter les cas
ACR	Agent chargé des réfugiés
CAI	Commission d'appel de l'immigration
CSÉ	Comité spécial d'étude
CCSR	Comité consultatif du statut de réfugié
CEIC	Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada
CIC	Centre d'immigration du Canada
CIR	Commission de l'immigration et des réfugiés
OR	Office des réfugiés
DI	Demande irrecevable
DSF	Demande sans fondement
HCR	Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
INS	Immigration and Naturalization Service (Service de l'immigration et de la naturalisation)(É.-U.)
ONG	Organisme non gouvernemental
RFA	République fédérale d'Allemagne
ZDWF	Zentrale Dokumentationsstelle der freien Wohlfarhtspflege fur Fluchtinge (Centre de documentation pour les réfugiés, à Bonn, Allemagne)

BUT ET ORIENTATION DE LA PRÉSENTE ÉTUDE

1. **La tâche**

Aujourd'hui les réfugiés dans le monde se comptent par millions. Il est impossible d'en préciser le nombre. Ils ont quitté leur foyer pour une multitude de raisons qui sont le plus souvent la guerre, la famine ou la persécution. Le présent rapport traite de ceux qui fuient la persécution, particulièrement de ceux qui sont des réfugiés au sens de la Convention des Nations Unies de 1951 et du Protocole de 1967 qui définissent le réfugié comme une personne qui

> craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social ou de ses opinions politiques,

a quitté le pays où elle réside habituellement et n'est pas désireuse d'y retourner ou en est incapable.

Les réfugiés cherchent à obtenir asile au Canada de deux manières. Ils peuvent présenter leur revendication à l'étranger dans les consulats du Canada; ces revendications sont acceptées en

tenant compte d'un niveau annuel déterminé par le gouvernement fédéral.* Ou bien ils viennent au Canada, à titre de visiteur, d'étudiant ou comme immigrant illégal et, par la suite, revendiquent le statut de réfugié sur place. Pour ceux-ci, la Convention des Nations Unies (incorporée ultérieurement à notre Loi de 1976 sur l'immigration) constitue le fondement de leur revendication du statut de réfugié.

Par cette étude, nous verrons en détail notre manière de traiter les revendications de cette dernière catégorie de réfugiés; elle s'intéresse tout particulièrement aux formalités administratives et judiciaires qui suivent l'introduction de la demande. Parce qu'elles traînent en longueur et sont devenues lourdes, ces formalités ont été à l'origine de graves arriérés dans le travail pour des raisons que nous exposerons plus loin. Je recommande des moyens de parfaire le processus de reconnaissance du statut de réfugié qui sont de nature à préserver les principes de justice, d'équité et d'humanité.

* Actuellement le niveau des admissions à l'égard des réfugiés et des personnes admises pour des raisons humanitaires s'élève à environ 20,000 par an. Les niveaux de 1975 prévoient l'admission de 11,000 réfugiés parrainés par le gouvernement venant de l'étranger, soit 1,000 de plus qu'en 1984. Les autres ont été admis par l'entremise du parrainage privé ainsi qu'en vertu de programmes spéciaux et de mesures spéciales d'attribution du droit d'établissement au Canada.

Comparée à l'ampleur du problème global des réfugiés dans le monde, la tâche de reconnaître le statut des personnes qui demandent le statut de réfugié ici sur place au Canada est relativement minime. En général, ces revendications ne dépassent pas les quelques milliers de cas par an (les chiffres réels d'après l'exercice financier étaient de 2,434 en 1980-1981, 3,726 en 1981-1982, 3,640 en 1982-1983, et 6,792 en 1983-1984).* Malgré cela, comme nous l'avons déjà indiqué, les formalités précédant la décision finale sont devenues complexes et les délais se sont allongés considérablement. Actuellement un délai de deux à cinq ans peut s'écouler avant qu'une décision soit rendue. Au moment où nous rédigeons ce rapport, environ 12,500 personnes attendent au Canada pour savoir si elles pourront y rester en qualité de réfugié, ou si elles devront partir, faute de pouvoir obtenir ce statut.** Pour les personnes qui sont réellement des réfugiés (qui ne font pas que prétendre à ce titre), pareil retard est

* Entretien téléphonique avec R. Girard, directeur, Affaires des réfugiés, Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada.

** Ce chiffre nous a été communiqué par la CEIC, et il est relativement élevé pour diverses raisons. Ainsi par exemple la Cour suprême du Canada a vérifié si le processus actuel de reconnaissance du statut de réfugié n'est pas en contradiction avec la Constitution et la Charte canadienne des droits et libertés. De nombreux cas sont dans l'attente de la décision de la Cour, ce qui augmente l'arriéré des cas.

intolérable sur le plan humain, quel que soit le point de vue que l'on adopte. Pour commencer, leur existence est bouleversée et chaque mois d'attente voit s'estomper les chances de bâtir rapidement une nouvelle vie.

En 1983, le Ministre et ses délégués ont examiné et traité les revendications de 2,677 personnes; de celles-ci 1,003 ou 38 % furent acceptées à titre de "réfugié au sens de la Convention", et 62 % furent refusées. De ce dernier chiffre, un nombre significatif de revendicateurs avaient réussi à rester au Canada pendant une période de deux à cinq ans pour tenter de faire valoir leur demande. Certains y sont parvenus*, tandis que d'autres qui ne furent pas acceptés comme réfugiés reçurent cependant la permission de demeurer ici pour des motifs humanitaires. Les autres ont finalement été priés de quitter le pays ou ont été expulsés. L'utilisation à fond du processus actuel a inévitablement fait de la reconnaissance du statut de réfugié une procédure très longue.

* Il faut noter qu'il n'arrive que rarement, pour ne pas dire jamais, qu'un cas soit traité l'année même où il a été présenté. L'augmentation dans le nombre des revendications a retardé le moment de la prise de décision.

Les chiffres dont nous parlons sont bien minimes si l'on regarde l'ensemble du problème; toutetois il y va du sort de chaque personne concernée. La possibilité de mener une vie digne de ce nom ne se quantifie pas; elle se mesure plutôt par la qualité de la manière dont le Canada, à titre de terre d'asile rêvée, répond aux besoins des réfugiés. L'empressement à reconnaître ces besoins ne se limite donc pas à une simple accélération de la procédure. Le fait d'accepter ouvertement un réfugié est le reflet d'une attitude humanitaire.

Déclarons une fois pour toutes que la critique du processus n'est pas celle des personnes qui y sont mêlées. Tous les fonctionnaires que j'ai rencontrés ont, peu importe leur niveau, fait preuve du souci marqué et de la volonté manifeste de faire ce qui s'impose. Précisons que "ce qui s'impose" sera toujours compris de diverses manières. Certains se montreront plus généreux que d'autres. On ne saurait concevoir un système qui ne tiendrait aucun compte des divergences d'appréciation.

Normalement une étude de ce genre devrait être précédée de recherches générales sur les principes moraux, sociaux, politiques et économiques, de même que de réflexions sur la stratégie globale du Canada concernant la politique à l'égard des réfugiés et de

l'immigration. Toutefois, à cause de l'extrême urgence que représente le problème de la reconnaissance du statut de réfugié, urgence encore accrue par les auditions orales qu'exige la Cour suprême du Canada (voir page 59), le présent rapport traitera exclusivement des problèmes particuliers et plus étroits décrits dans le Mandat (voir appendice I). Je traiterai ultérieurement de questions plus larges.

2. Restructuration du processus de reconnaissance du statut de réfugié

A. Méthode

Nous avons étudié le processus des points de vue théorique et pratique. Il y a une grande quantité de publications traitant de ce processus aussi bien au Canada que dans d'autres pays. La Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada (CEIC) a publié une série de documents sur sa politique et a rendu accessibles des données qui à divers égards exercent une influence sur le problème qui nous occupe. En 1983, le ministre de l'Emploi et de l'Immigration d'alors a demandé à M. E. Ratushny de colliger les résultats de ces recherches et d'analyser divers modèles pour étude ultérieure. Le Rapport Ratushny (fondé sur des études et propositions antérieures) a été envoyé à environ 3,500 personnes et groupes comprenant aussi bien des députés que des universitaires, des groupements religieux que des organisations ethniques. Pour commencer mon étude, j'ai demandé à connaître les réactions suscitées par le Rapport qui permettraient de découvrir les points principaux destinés aux discussions publiques; puis, j'ai tenu diverses audiences et consultations partout dans le pays qui m'ont permis de mieux comprendre les tendances principales ainsi que les nuances de diverses suggestions présentées.

Mes déplacements m'ont donné également la possibilité de recueillir des idées pratiques sur le processus lui-même et ses problèmes tels que les perçoivent les personnes concernées. J'ai assisté à des enquêtes et à des interrogatoires sous serment; j'ai pu observer le fonctionnement des processus à l'aéroport et dans un centre de détention. J'étais présent à des réunions du Comité consultatif du statut de réfugié (CCSR) et à une audition devant la Commission d'appel de l'immigration (CAI).

Fait tout aussi important, j'ai demandé les avis de nombreuses personnes, à l'emploi ou non du gouvernement. N'étant pas officiels, les entretiens resteront anonymes. J'ai eu la possibilité de parler à des représentants du Haut-commissaire des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), à des universitaires, des avocats, divers organismes non gouvernementaux (ONG), ainsi qu'à des personnes qui ont elles-mêmes vécu le processus de reconnaissance du statut de réfugié et qui sont devenues des résidents permanents au Canada. La liste des ces contacts figure dans un appendice annexé à ce Rapport.

Pour finir, je me suis déplacé à Washington, Paris, Bonn, Zirndorf, Berne et Genève afin de voir par moi-même comment fonctionne la procédure en matière de reconnaissance du statut de

réfugié dans des pays clés autres que le Canada. Comme je m'y attendais, tous ces pays avaient des traditions administratives, juridiques et culturelles qui les ont aidés à créer leurs propres procédures. Mais cependant j'ai pu constater clairement que dans ce domaine de nombreux problèmes sont universels. Cependant étudier plusieurs manières pour les résoudre serait à coup sûr extrêmement instructif. Mes déplacements m'ont également averti des écueils particuliers et m'ont incité en outre à étudier très sérieusement les méthodes dont je suggère maintenant l'adoption par le Canada.

Cette étude m'a convaincu de la complexité des aspects juridiques, sociaux et moraux des problèmes en jeu de même que de leur caractère dynamique. J'ai été impressionné par l'intérêt marqué et l'engagement envers des idéaux humanitaires des nombreuses personnes participant au processus, au sein du gouvernement ou à l'extérieur. Nous pouvons être absolument certains que l'importance de notre engagement envers les réfugiés est largement comprise et que des Canadiens de tous les milieux y accordent un appui dynamique et engagé.

Au même titre, notre désir d'améliorer le processus et les importants efforts que nous devons accomplir pour atteindre ce but démontrent avec force que nous sommes fermement convaincus que

nous devons atteindre les objectifs enchâssés dans nos lois sur l'immigration et ainsi respecter intégralement nos obligations légales internationales et réaffirmer nos traditions humanitaires.

B. Application

Le processus actuel dont on reconnaît de façon générale qu'il doit être modifié, sera décrit plus loin. Il est évident que s'il était possible de ramener à un an ou moins le délai nécessaire pour accorder le statut de réfugié, non seulement les réfugiés authentiques pourraient être accueillis à bras ouverts mais encore ceux qui abusent du processus en tirant avantage des retards actuels verraient leurs plans contrariés. Pour les personnes de cette dernière catégorie de revendicateurs, il peut être très avantageux de consacrer leur temps et leurs efforts à réclamer le statut de réfugié, car elles sont assurées qu'après un temps considérable passé à travailler (légalement ou non), elles peuvent espérer voir leur patience récompensée par un moratoire (portant parfois le nom d'amnistie). Avec un processus de six mois à un an, les frais d'un déplacement au Canada sembleraient probablement prohibitifs, et beaucoup de ceux qui abusent actuellement du processus seraient donc automatiquement

éliminés.* Mais avant de réduire les délais, nous devons d'abord introduire un certain nombre de changements administratifs, judiciaires et législatifs. Nous y reviendrons plus loin en détail.

Vous trouverez également une analyse de l'aspect des coûts qu'entraînent ces changements. Bien entendu on pourrait surtout épargner les souffrances psychologiques qu'entraîne un processus de reconnaissance qui traîne en longueur. Tout comme un retard à rendre justice correspond souvent à une absence de justice, un processus de reconnaissance de statut de réfugié trop long a pour conséquence un lot de souffrances humaines. Toutefois, s'il est essentiel de limiter la longueur du processus, notre désir d'y parvenir doit être pondéré par le soin scrupuleux de traiter les réfugiés avec équité et humanité, et de leur fournir la protection appropriée en matière de procédure qui leur garantira que leur cas fera l'objet d'une étude satisfaisante avant qu'il ne soit statué sur leur sort.

* Je n'ai pas eu la possibilité d'étayer cette déclaration par des recherches sur le profil financier des revendicateurs inauthentiques. Je me contenterai de dire que mon hypothèse est partagée par la plupart des analystes.

Conformément au mandat que j'ai reçu du Ministre, je présente plusieurs propositions de processus. Je décrirai les points forts et les faiblesses de chacun. Le nouveau processus que je propose ici sera étudié en quatre parties : principes, processus, structure et autres considérations. Ensemble ces quatre parties traitent des principaux aspects techniques du processus. Des mesures transitoires assurant le passage du processus actuel au processus éventuel sont proposées à l'appendice IX.

Les modalités provisoires à appliquer pendant la période de transition entre l'ancien et le nouveau processus sont présentées à l'appendice IX.

Je ne peux mettre un terme à ces remarques préliminaires sans exprimer ma profonde gratitude envers toutes les personnes qui, au gouvernement et ailleurs, m'ont encouragé et aidé de leurs bons conseils et par l'intérêt manifesté. Ceci s'adresse tout particulièrement à Mme Susan Davis et M. James Hathaway dont les critiques m'ont été extrêmement utiles, Mme Margarida Pacheco qui a été ma conseillère dans l'enquête et dont les connaissances juridiques et l'approche attentive aux relations humaines ont été d'une valeur inestimable, et à Mme Mary Walsh de notre bureau pour son aide fidèle et généreuse.

I PRINCIPES

1. Fondements juridiques et historiques

Dans le contexte international et tout particulièrement dans le contexte canadien, l'existence même d'un processus de reconnaissance du statut de réfugié est un fait nouveau et révolutionnaire. Les réfugiés ont existé depuis des temps immémoriaux, mais ce n'est qu'au vingtième siècle que des vagues sans précédent de personnes déplacées ont amené la communauté internationale à réagir de façon ordonnée à cette pénible épreuve. Plusieurs mouvements de réfugiés, tout spécialement ceux nés de la Seconde Guerre mondiale, ont été à l'origine d'une série de conventions internationales. Par la Convention de 1951, la communauté internationale avait tenté de réagir au problème des réfugiés dans une perspective élargie. Le droit d'asile étant une prérogative jalousement défendue par l'État souverain, la création d'une personne juridique définie comme réfugié et l'articulation de certaines obligations des États-nations envers cette même personne constituent une dérogation radicale aux principes de la souveraineté traditionnelle.

La Convention des Nations Unies était précise dans ses termes et limitée dans sa portée. Les nations conservaient leur droit d'accorder ou de refuser l'asile. Elle avaient pour

principale obligation d'accorder leur protection, c'est-à-dire de ne pas renvoyer une personne reconnue par la Convention comme un réfugié dans un endroit où sa vie ou sa liberté serait en danger (non-refoulement). Ce principe du non-refoulement est fondamental pour l'ensemble de l'organisation de l'activité internationale en faveur des réfugiés. Comme le Comité exécutif du HCR l'a fait ressortir, il s'agit d'une "clause fondamentale. La réaffirmation répétée par les États du caractère fondamental de ce principe et de la nécessité de l'observer scrupuleusement en a accru l'importance et lui a acquis progressivement le caractère d'une norme absolue du droit international."*

C'est pour ces raisons que la Convention doit être considérée comme étant réellement innovatrice. Toutefois à cause du manque d'empressement reconnu des États à abandonner ne fût-ce qu'une parcelle de leur juridiction territoriale, le texte ne prévoyait aucune procédure pour décider si une personne était protégée ou non par la Convention et son Protocole subséquent de 1967. Cependant par l'article 35 les États sont obligés de collaborer avec le HCR; en octobre 1977, le Comité exécutif du Programme du Haut-commissariat recommanda aux États signataires

* Le Comité exécutif du Programme du Haut-commissariat, Trente-cinquième session, Remarque sur la Protection internationale, page 5.

d'introduire certaines règles de procédure dans leurs mécanismes. Ne disposant que de très peu de directives, les États signataires créèrent des procédures internes particulières à chacun pour tenter de respecter leurs obligations.

En 1969 le Canada a adhéré à la Convention et au Protocole des Nations Unies, mais il avait cependant déjà accordé antérieurement sa protection à des réfugiés sur son territoire. Même après la signature de la Convention, chaque cas était étudié séparément par ce qui était alors le ministère de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration. L'année 1973 a vu la naissance d'une structure administrative officielle chargée de vérifier les demandes des réfugiés se déclarant protégés par la Convention. Les demandes étaient examinées par un comité interministériel comprenant des fonctionnaires du ministère de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration et du ministère des Affaires extérieures. Ce Comité devait conseiller le ministre de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration, qui décidait si la personne était un réfugié au sens de la Convention et s'il convenait de lui accorder le droit d'asile. Un réfugié au sens de la Convention n'est pas reconnu dans ces termes dans notre législation. Les réfugiés avaient le droit d'interjeter appel auprès de la CAI; cette Commission disposait d'un large pouvoir discrétionnaire pour accorder le droit d'établissement. Elle pouvait exercer ce pouvoir en faveur du revendicateur

si elle estimait que celui-ci était un réfugié au sens de la Convention ou risquait d'être injustement opprimé, ou s'il pouvait invoquer des motifs humanitaires.

La Loi de 1976 sur l'immigration a donné force de loi aux principales clauses de la Convention : elle a créé ainsi le concept juridique de réfugié au sens de la Convention en utilisant la même définition et elle a institué une procédure pour identifier les réfugiés. Conformément à la Convention qui ne prévoit pas le droit d'asile mais plutôt un droit de protection contre le refoulement, la législation n'autorise que les revendications introduites durant une enquête d'immigration étant donné que c'est à ce moment que les personnes risquent d'être renvoyées dans un pays où elles peuvent craindre d'être persécutées. Comme pays, nous avons même accordé davantage d'importance au réfugié en le considérant comme une personne dont le cas mérite d'être examiné avec soin. Cependant nos tentatives de créer un système équitable et adéquat ont buté sur de nombreuses difficultés. Ceci devrait à peine nous surprendre quand nous tenons compte du court laps de temps durant lequel nous avons étudié ces principes.

2. Droit ou privilège?

Toute personne désireuse de venir au Canada est traitée conformément aux dispositions de la Loi de 1976 sur l'immigration. L'entrée au Canada est un privilège que notre pays confère à l'arrivant.* L'exercice de cette souveraineté ne connaît aucune limite et s'applique par conséquent à tous les réfugiés présentant leur revendication à l'étranger dans les bureaux de nos consulats et de nos ambassades.

La situation est toutefois différente pour les personnes qui se trouvent déjà en territoire canadien et qui revendiquent le statut de réfugié. Si la reconnaissance du droit d'entrée à l'étranger est le signe de la souveraineté canadienne et s'explique par le soin que notre pays porte à ses intérêts (à l'exclusion des considérations d'ordre humanitaire pouvant intervenir), ceux qui demandent le statut de réfugié alors qu'ils se trouvent sur le territoire canadien tombent dans une catégorie particulière. Le cas de ces personnes doit être étudié dans le contexte de nos obligations internationales qui sont inscrites

* Cette simple déclaration qui s'applique de manière similaire à tous les pays, a cependant pour origine une histoire complexe qui à son tour demande d'être examinée d'une manière plus approfondie. Nous y reviendrons dans la Partie II de ce rapport.

dans la législation canadienne; en outre, une personnne reconnue comme réfugié au sens de la Convention ne peut être renvoyée dans le pays où elle serait persécutée.

Il est exact de déclarer qu'en adhérant à la Convention et en introduisant les principes de celle-ci dans sa propre législation, le Canada a volontairement limité sa souveraineté dans ce domaine. Les motifs économiques et les autres considérations d'intérêt personnel (sauf en ce qui concerne la sécurité nationale et les questions similaires) n'entrent pas en ligne de compte. En adhérant à la Convention et au Protocole des Nations Unies, le Canada s'est obligé à en observer les dispositions et les principes. La Loi de 1976 sur l'immigration en a incorporé une grande partie et reconnaît la nécessité

> de remplir, envers les réfugiés, les obligations légales du Canada sur le plan international et de maintenir sa traditionnelle attitude humanitaire à l'égard des personnes déplacées ou persécutées.

Cette "attitude humanitaire" est donc l'une des deux pierres angulaires qui étaie notre processus de reconnaissance du statut de réfugié; en fait elle ajoute un impératif moral à nos obligations légales. En d'autres termes, la Loi de 1976 sur l'immigration affirme que le Canada s'estime obligé moralement et légalement à ne pas renvoyer les réfugiés qui se trouvent sur son territoire dans le pays où ils seraient persécutés.

Par conséquent en déclarant qu'un revendicateur est un réfugié, nous n'octroyons pas un privilège mais plutôt nous reconnaissons un droit. Le Canada a décidé d'être des pays qui sont prêts à accueillir favorablement ceux qui sont persécutés et qui sont en quête d'une existence nouvelle, loin de leur foyer. Par conséquent, le processus de reconnaissance du statut de réfugié doit être vu et conçu comme un geste d'accueil. Il doit toujours être le reflet de nos gestes spontanés et de nos obligations à caractère humanitaire, et à l'affût de toute tentative visant à lui imposer d'autres considérations.

Cela signifie également que la reconnaissance du statut de réfugié n'est pas en soi du ressort de l'immigration. La politique d'immigration doit rester à l'écart du processus de reconnaissance du statut de réfugié. Dans le cas où le revendicateur se trouve déjà au Canada et qu'il est par conséquent soumis aux lois sur l'immigration régies par la CEIC, ces lois et celles qui régissent la reconnaissance du statut de réfugié s'appliquent à lui; c'est dans ce sens qu'il y a convergence entre les règles d'immigration et la reconnaissance du statut de réfugié en ce qui concerne la personne même du requérant. Cette convergence signifie que la personne qui revendique le statut de réfugié est tiraillée entre deux stratégies gouvernementales opposées.

o Du point de vue de l'immigration, les personnes désireuses de se rendre au Canada pour y résider en permanence, doivent se rendre à nos bureaux consulaires à l'étranger qui les soumettent au processus d'évaluation et de sélection. Nos agents appliquent certains critères qui ont généralement pour but de n'admettre au Canada que des personnes qui réussiront à s'y adapter et qui probablement apporteront une contribution à notre pays. Comme nous l'avons indiqué ci-dessus, il s'agit d'un des moyens pour le Canada d'exercer sa souveraineté.

o La perspective est différente pour les personnes qui se trouvent en territoire canadien et revendiquent le statut de réfugié. Elles peuvent se trouver au Canada en qualité de visiteur (incluant donc les personnes avec un permis d'étude ou de travail), ou y être sans statut (illégalement), ou simplement se présenter à un point d'entrée pour demander asile. Au moment où une personne dans pareille situation demande d'être reconnue à titre de réfugié au Canada, elle a pour ainsi dire évité la procédure de sélection à l'étranger et se trouve maintenant face à une situation tout à fait autre où il ne s'agit que de décider si la revendication est justifiée et non si la personne possède certaines qualités et compétences. Mais aussi longtemps que le statut du revendicateur n'a pas été décidé, les autorités de l'immigration (agissant par l'intermédiaire de la CEIC dans

l'exercice de ses fonctions de contrôle) sont tenues de s'occuper de la personne du revendicateur.

En même temps, entre le moment où le revendicateur présente sa demande et celui où la décision est prise, il est tiraillé sur le plan juridique entre le mécanisme de la CEIC et le processus de reconnaissance du statut de réfugié. Ce tiraillement est inévitable dans le cas de chaque demande, mais il ne doit toutefois pas défavoriser le revendicateur au cours des procédures subséquentes.

Pour restructurer le processus de reconnaissance du statut de réfugié, nous devons admettre le caractère légitime et nécessaire du mécanisme de contrôle de la CEIC. Mais nous devons néanmoins prendre des mesures pour nous assurer que les aspects juridiques de la législation sur les réfugiés demeurent le facteur primordial dans la décision.

3. Indépendance

Si la convergence de la reconnaissance du statut de réfugié et des règles d'immigration en ce qui concerne la personne du revendicateur est présente et le restera jusqu'au moment de la décision, elle ne doit pas dominer le processus. Pour dissiper ce tiraillement et dissocier les préoccupations, la décision d'accorder ou non le statut doit être prise par un organisme

indépendant. Les propositions que j'ai reçues convergent toutes sur ce point, et les processus que j'ai pu observer à l'étranger ainsi qu'une étude de la documentation sur le sujet appuient cette exigence.

La nécessité en a été reconnue aux États-Unis où la loi de 1980 sur les réfugiés reflétait une tendance en faveur d'un processus objectif et apolitique. Aux États-Unis, la recherche d'une séparation encore plus grande entre les règles d'immigration et le processus de décision en matière de droit d'asile s'est concrétisée par des propositions cherchant à instituer une nouvelle procédure dans ce domaine. Au Canada, la nécessité d'assurer l'indépendance a été reconnue dans le Rapport du Groupe d'étude. En avril 1982, le ministre de l'Emploi et de l'Immigration de l'époque, M. Lloyd Axworthy, a ordonné qu'une modification soit apportée au statut du CCSR. D'organisme faisant partie du service extérieur, il est devenu un corps consultatif indépendant placé directement sous l'autorité du Ministre.

Si nous recherchons un degré respectable d'indépendance, nous pourrions nous tourner vers le système français que les autorités qualifient en général "d'un des plus éclairés et des moins politiquement engagés au monde. Ce système a ses racines dans les traditions libérales de la France qui accepte des réfugiés non seulement de ses anciennes colonies, mais de toutes les régions du

monde sans égard à l'origine ethnique, la couleur ou la religion. Quand par exemple sous la présidence de Valéry Giscard d'Estaing les forces militaires françaises ont aidé le gouvernment du Zaïre, l'OFPRA et la Commission des appels* manifestèrent leur indépendance en continuant à accorder l'asile à des requérants zaïrois sans aucune ingérence du gouvernement."**

Le réfugié a le droit d'être jugé par un tribunal juste et impartial qui prendra sa décision dans l'esprit même de la Convention. Le droit naturel exige que ceux qui prennent les décisions soient absolument neutres et impartiaux. Pour atteindre cette impartialité, l'indépendance organisationnelle est un facteur important, tout comme bien entendu l'indépendance des décisionnaires. C'est pour ces raisons que nous demandons la création d'un organisme indépendant appelé l'Office des

* L'OFPRA ou Office français de protection des réfugiés et apatrides dépend du ministère des Affaires étrangères. L'organisme chargé des révisions, la Commission des appels, est indépendant également. Il est composé d'un représentant du Conseil d'État (un très prestigieux tribunal administratif de dernière instance) qui exerce le rôle de président, d'un représentant du HCR et d'une personne nommée par le Conseil consultatif de l'OFPRA.

** Christopher L. Avery "Refugee Status Decision-Making: The Systems of Ten Countries" (La prise de décision concernant la reconnaissance du statut de réfugié : Les systèmes utilisés dans dix pays), Stanford Journal of International Law, Volume 19, numéro 2 (été 1983), pages 295-296.

réfugiés (OR). Nous discuterons plus loin de sa structure et de son fonctionnement.

4. Équité

Le troisième principe est celui de l'équité, ce qui signifie que le processus doit respecter les normes canadiennes en matière de droit naturel et appliquer nos normes officielles d'équité de procédure. Toutes les propositions que j'ai reçues s'accordent sur ce point. (Voir en page 52 une étude sur l'équité en matière de procédure.)

5. Humanité

Le processus doit avoir un caractère humanitaire, c'est-à-dire que le revendicateur doit être reconnu comme une personne qui traverse une période particulièrement difficile sur le plan émotif et dont le vécu exercera une grande influence sur la manière dont nous le traitons. Nous devons commencer par croire en sa bonne foi. "Ni législation reconnue ni des structures administratives de nature autoritaire ne peuvent fonder des programmes humanitaires, ni une procédure équitable et juste pour la reconnaissance du statut de réfugié."* Par conséquent, toutes les personnes participant au processus qui décidera de la demande du

* Gerald E. Dirkes, "A Policy Within a Policy: The Identification and Admission of Refugees to Canada", Canadian Journal of Political Science, XVII:2 (juin 1984, page 306).

revendicateur devront recevoir une formation qui leur permettra de connaître exactement la situation particulière du réfugié ainsi que les besoins qui en découlent. Le réfugié authentique est une personne qui défend sa vie et sa liberté. Nous ne devons jamais perdre ce fait de vue. Les mots de A.E. Housman (que j'ai reproduits au début de ce Rapport) touchent au coeur même du sort du réfugié : "Moi, étranger, pris de crainte, dans un monde sans étreinte."

6. Célérité

Le processus doit être rapide. Le délai doit être raisonnable, et certainement beaucoup plus court qu'actuellement (deux à cinq ans). Par conséquent le processus devra être ramené à ce que j'estime le minimum nécessaire. Ce minimum doit comprendre une audition valable et une possibilité de réexamen du cas. Les examens sont nombreux dans le système actuel, mais ils seront éliminés parce que je suis convaincu que la multiplication des réexamens et des appels n'assure pas nécessairement un meilleur exercice de la justice. Notre système a atteint sa dimension actuelle à cause des préoccupations manifestées à l'endroit des réfugiés, ce pour quoi nous sommes profondément reconnaissants. Mais nous devons également déclarer sans ambiguïté que l'accroissement du nombre des réexamens ou des appels ne rendra pas meilleur l'exercice de la justice. C'est là le point de départ des propositions que je décrirai plus loin.

7. Centre d'intérêt

Dans le processus, le centre d'intérêt doit toujours être le réfugié éventuel. Certains estiment que nous devrions au contraire nous concentrer avant tout sur les abus à l'endroit du processus. Mais ceci nous fait adopter une perspective nouvelle qui à long terme finirait par être préjudiciable aux véritables intentions du processus. Je suis convaincu qu'une procédure rapide rendrait l'exploitation du système de moins en moins lucrative. Quel que soit le processus, il comportera toujours des failles. Mais si par exemple l'ensemble du processus par lequel doivent passer les réfugiés ne dure que six à douze mois, les réfugiés inauthentiques ne trouveront plus avantageux de dépenser leur argent pour venir au Canada.*

* A propos de cette hypothèse, veuillez vous reporter à la note au bas de la page 13.

II LE PROCESSUS

1. Le système actuel

A. Description

Voici en bref comment se présente la procédure exigée par la loi :

1. Présentation de la revendication

Le paragraphe 45 (1) stipule qu'une personne peut demander à être considérée comme un réfugié au sens de la Convention (définition à l'article 2) à tout moment au cours d'une enquête effectuée conformément aux dispositions de la Loi de 1976 sur l'immigration. Quand une pareille demande a été présentée, l'arbitre devra, après avoir constaté que le revendicateur a enfreint la Loi sur l'immigration mais avant de signifier un ordre d'expulsion ou un avis de départ, ajourner l'enquête pour que le revendicateur puisse présenter sa demande au ministre de l'Emploi et de l'Immigration. L'enquête est alors ajournée et une date fixée pour un interrogatoire sous serment.

L'enquête et la présentation d'une revendication nécessitent la participation des responsables et agents gouvernementaux suivants :

(i) L'agent d'immigration : voit le revendicateur en entrevue et rédige un rapport;

(ii) Le superviseur ou l'agent de rang supérieur : donne des directives pour l'enquête;

(iii) L'agent d'immigration supérieur : peut faire détenir le revendicateur en attendant que l'arbitre réexamine les motifs de détention;

(iv) L'arbitre : tient l'enquête aux termes de l'article 45; peut effectuer plusieurs réexamens des motifs de détention;

(v) L'agent chargé de présenter les cas : un agent d'immigration supérieur représente le Ministre lors des enquêtes et des réexamens des motifs de détention;

(vi) Le sténographe;

(vii) L'interprète : souvent nécessaire pour les entrevues, les enquêtes et les réexamens des motifs de détention.

2. Interrogatoire sous serment et décision du Ministre

Le paragraphe 45 (1) de la Loi stipule qu'un revendicateur qui présente une demande doit être interrogé sous serment par un agent d'immigration supérieur. Le revendicateur a le droit de se faire représenter à cet interrogatoire par un conseil (paragraphe 45 (6)); il a droit également aux services d'un interprète connaissant sa langue. La revendication est adressée au Ministre accompagnée d'une copie de l'interrogatoire (paragraphe 45 (2)). Le revendicateur a également droit à une copie du compte rendu (paragraphe 45 (3)). Le Ministre adresse alors la demande au Comité consultatif du statut de réfugié (CCSR) pour examen et

avis. Quand le CCRS reçoit une revendication, le compte rendu est examiné par un agent de réexamen des cas. S'il en conclut que le cas est "manifestement non fondé" selon les directives actuelles*, il en rédige un résumé pour étude par le comité. Un membre du comité peut en tout temps demander que le texte complet du compte rendu soit présenté au comité pour examen. Si le cas n'est pas jugé comme étant manifestement non fondé, le comité examinera tout le compte rendu.

Un représentant du Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) assiste aux réunions du comité; il étudie les revendications et donne son opinion, mais n'a pas le droit de voter. S'il n'est pas d'accord avec le comité, le cas sera étudié personnellement par le président.

Le comité adresse ses recommandations au délégué du Ministre. Quand ce délégué** reçoit des recommandations il doit décider si le revendicateur est un réfugié au sens de la Convention conformément à la définition qui figure à l'article 2

* Voir appendice IV.

** L'autorité légale du Ministre de décider des demandes lui a été conférée aux termes du Texte réglementaire 1-4 adressé aux agents de la CEIC.

de notre Loi. S'il n'est pas d'accord avec la recommandation du comité, le cas sera transmis au Ministre pour décision. Le revendicateur a le droit d'être informé par écrit de la décision du Ministre (paragraphe 45 (5)).

Si le Ministre décide que le revendicateur est un réfugié au sens de la Convention, celui-ci recevra une lettre à ce sujet. C'est également le Ministre qui décide si le revendicateur aura le droit de rester au Canada. Si la réponse est positive, le réfugié reçoit un permis du Ministre aux termes de l'article 37 l'autorisant à demeurer au Canada même s'il a été constaté qu'il a enfreint la Loi sur l'immigration. Parfois l'arbitre peut décider de faire reprendre l'enquête pour déterminer si le réfugié se trouve légalement au Canada. En général, quand le Ministre a accordé un permis, l'arbitre en est prévenu par l'agent de présentation des cas, et l'enquête se termine in absentia.

Si le Ministre décide que le revendicateur, malgré qu'il ait été reconnu comme réfugié, ne devrait pas être autorisé à demeurer au Canada, l'enquête reprend et le réfugié peut faire l'objet d'un ordre d'expulsion. Les réfugiés au sens de la Convention, frappés d'un ordre d'expulsion, ont le droit d'interjeter appel devant la Commission d'appel de l'immigration (CAI), organisme indépendant (paragraphe 72 (2)), et d'en appeler ensuite de la décision du Conseil devant la Cour d'appel fédérale si celle-ci lui en donne

l'autorisation (article 84). Aux termes de l'article 33 de la Convention et de l'article 55 de la Loi sur l'immigration, les réfugiés ne peuvent pas être renvoyés dans un pays où leur vie ou leur liberté pourrait être menacée sauf s'ils représentent une menace pour la sécurité du Canada.

Si le Ministre ou son délégué décide que le revendicateur n'est pas un réfugié au sens de la Convention, la demande sera déférée au Comité spécial d'étude (CSÉ) composé de fonctionnaires supérieurs du Ministère; ce comité aura pour mandat d'examiner les motifs de nature humanitaire liés à la plainte. Si le CSÉ émet un avis favorable, le Ministre octroiera un permis et l'enquête continuera, en général in absentia.

Les personnes mentionnées et qui sont ci-après au service du gouvernement, participent à cette phase de la procédure :

(i) L'agent d'immigration supérieur : fait passer l'interrogatoire sous serment;

(ii) Le sténographe : un interprète est souvent nécessaire;

(iii) Le CCSR : Comité de trois membres (plus un représentant du HCR) qui examine la revendication. Le président peut participer s'il n'y a pas unanimité;

(iv) L'agent chargé de présenter les cas : décrit le cas lors des séances du comité;

(v) Le délégué du Ministre : rend la décision. Le Ministre lui-même peut également intervenir;

(vi) Comité spécial d'étude;

(vii) L'agent d'immigration supérieur : communique la décision au revendicateur et suit le déroulement de la procédure.

3. Réexamen par la CAI

Si le revendicateur n'est pas reconnu comme réfugié au sens de la Convention et que son cas n'est pas reçu favorablement par les CSÉ, l'article 70 de la Loi autorise la présentation d'une demande de réexamen du cas par la CAI dans les quinze jours qui suivent la communication écrite de la décision du Ministre. Avant la décision rendue récemment par la Cour suprême (voir page 60), la procédure se déroulait comme ci-après.

Pour demander le réexamen de son cas, le revendicateur remplissait une demande de réexamen et une déclaration sous serment décrivant la nature et les motifs de sa demande, les faits sur lesquels elle était fondée, un résumé des preuves à présenter éventuellement à l'audition, et tout autre document que le revendicateur souhaitait inclure. Tous ces documents étaient présentés à la Commission (paragraphe 70 (2)) qui, après avoir examiné le dossier, décidait si le revendicateur était justifié de demander un examen de son cas. Si le Conseil n'inclinait pas dans ce sens, il refusait de laisser la demande se poursuivre jusqu'à l'audition et décidait que le revendicateur n'était pas un réfugié au sens de la Convention (paragraphe 71 (2)). Le revendicateur pouvait alors

s'adresser à la Cour d'appel fédérale pour faire réexaminer cette décision.

Si la Commission estimait qu'une audition était justifiée, celle-ci avait alors lieu devant un comité de la CAI composé de trois membres. La Cour suprême vient d'ordonner une audition orale devant la CAI pour chaque cas, modifiant ainsi fondamentalement la procédure.

L'audition devant la CAI est de nature contradictoire. Il appartient au revendicateur de démontrer qu'il est un réfugié au sens de la Convention. La Commission peut lui faire subir un contre-interrogatoire, tout comme à chaque témoin en sa faveur. Le représentant du Ministre peut également demander des preuves; celles-ci peuvent faire l'objet d'un contre-interrogatoire et le revendicateur a le droit de présenter des contre-preuves.

La Loi n'a pas prévu d'appel contre les décisions de la CAI pour les demandes de réexamen, mais le revendicateur peut demander à la Cour d'appel fédérale de tenir un examen.

Les personnes qui sont au service du gouvernement et dont les noms suivent participent à la procédure de réexamen.

(i) Trois membres de la CAI pour réexaminer la demande;

(ii) Trois membres de la CAI qui entendent la demande lors d'une audition orale;

(iii) L'agent d'appel représentant le Ministre à l'audition;

(iv) Le greffier;

(v) Le sténographe judiciaire;

(vi) L'interprète (souvent).

B. Critique

Les problèmes inhérents au processus actuel sont, pour une bonne part, d'ordre structurel. Des changements sont apportés pour tenter de corriger certaines lacunes, mais ils ont ajouté considérablement aux complexités de la procédure et par conséquent à la durée du processus. Aucune amélioration réelle n'est possible sans changements structurels. Cette critique s'adresse avant tout aux problèmes les plus évidents, et nullement à ceux qui participent au processus. J'ai d'ailleurs pu constater que la plupart étaient des personnes bien intentionnées, actives et dévouées, exerçant leurs fonctions avec tout le sérieux qui s'impose. Mais le processus actuel est ainsi organisé que même les personnes les mieux intentionnées et les plus appliquées ne peuvent pas le faire fonctionner de façon efficace et rentable.

Voici la liste des lacunes les plus manifestes du système.

1. **Le décisionnaire ne tient pas d'auditions orales**

Ce problème a deux raisons. Premièrement, la nature du processus oblige les participants à résoudre des difficultés relatives à l'établissement de la preuve, à appliquer des critères juridiques internationaux complexes et en évolution constante, et à interpréter des normes subjectives et objectives complexes, et tout cela à l'égard d'un contexte et de faits qui posent défi. Le réfugié est généralement incapable de présenter des preuves documentaires pour appuyer ses déclarations; de son côté, le décisionnaire doit se fonder, dans une large mesure et de façon générale, sur la crédibilité du revendicateur. Le Manuel du HCR sur les procédures et critères applicables à la reconnaissance du statut de réfugié, guide destiné aux gouvernements (décrivant les procédures et critères à observer en matière de reconnaissance de ce statut) qui a été utilisé sur une grande échelle au Canada par les organismes consultatifs, déclare à l'alinéa 41 :

> En raison de l'importance accordée dans la définition à l'élément subjectivité, il est essentiel d'évaluer la crédibilité lorsque les données du dossier n'apportent pas un éclairage suffisant.

Il est difficile d'évaluer la crédibilité d'un revendicateur pour quelqu'un qui n'a pas eu l'avantage de se rendre compte par lui-même du comportement du réfugié et de prêter attention à sa façon de s'exprimer. Si cela est vrai en ce qui concerne l'évaluation de la crédibilité d'un témoin quel qu'il soit, la chose se

complique encore davantage dans le cas des réfugiés qui se trouvent dans un environnement étranger, sont souvent gravement traumatisés et doivent très fréquemment recourir aux services d'un interprète. Il est difficile de s'imaginer comment le décisionnaire peut évaluer efficacement les preuves à l'appui du réfugié quand il n'a pas eu la possibilité de voir et d'entendre celui-ci en personne.

Avery souligne qu'il est regrettable que certains pays (comme le Canada) aient séparé l'interrogatoire de la prise de décision. Une autorité interroge le revendicateur et rédige un rapport, tandis qu'une autre décide de son statut en se fondant uniquement sur le compte rendu et sans l'avoir jamais interrogé. Dans des processus de ce genre, le décisionnaire est incapable d'évaluer la crédibilité du revendicateur en personne et n'a pas la possibilité de le mettre directement à l'épreuve en lui posant des questions approfondies. Le bureau du HCR au Canada vient de critiquer ces systèmes : "... l'expérience acquise par l'étude de centaines de copies d'interrogatoires sous serment ne nous a pas convaincus qu'un compte rendu peut révéler le passé et les mobiles d'un revendicateur."*

* Avery, pages 39-40.

Le système que nous appliquons actuellement prévoit que le réfugié doit être interrogé en personne, mais non par le décisionnaire. En outre, l'agent qui procède à cet interrogatoire n'a pas le droit de faire des observations sur le comportement ou la crédibilité du revendicateur. Manifestement, pareille procédure empêche le CCSR d'obtenir ces renseignements qui sont importants. Tout dernièrement des projets pilotes d'audition orale ont été organisés à Montréal et à Toronto. Un membre du CCSR assiste à l'interrogatoire; quand celui-ci a pris fin, il peut discuter des preuves et des questions qui le préoccupent avec le revendicateur et son conseil. Il rédige un rapport qui contient des renseignements précieux sur le revendicateur et le comité peut alors prendre une décision en meilleure connaissance de cause. Ce n'est toutefois pas le membre qui prend la décision à proprement parler; celle-ci appartient toujours au Ministre qui se fonde sur l'avis d'un comité du CCSR dont les membres n'ont pas rencontré le revendicateur.

En raison de l'absence d'audition orale, le CCSR n'a pas la possibilité de clarifier avec le revendicateur les contradictions apparentes figurant dans sa déclaration, ni lui demander de répondre directement à des éléments de preuve contradictoires. Pour assurer au revendicateur un certain degré de justice lorsque le comité fait face à pareille situation, celui-ci a adopté volontairement mais non officiellement une procédure par laquelle

l'interrogatoire est repris pour obtenir les preuves nécessaires. Cependant cette procédure entraîne des retards considérables et est très lourde. Grâce aux auditions orales, elle deviendrait superflue.

Ce rapport recommandera d'instaurer des auditions orales auxquelles assisteront le ou les décisionnaires. Les organismes gouvernementaux et les groupes intéressés consultés étaient virtuellement unanimes à déclarer que des auditions de ce genre étaient nécessaires, même avant que la Cour suprême du Canada ait, par sa décision du 4 avril 1985, rendu obligatoires les auditions orales devant la CAI (voir page 60). Les pages 127 à 141 de ce Rapport décrivent des modèles propsosés pour ces auditions.

2. Qualité médiocre de l'interprétation

Les organisations de réfugiés, les représentants des réfugiés, les réfugiés eux-mêmes (particulièrement ceux qui ne comprennent que peu l'anglais) et les organismes gouvernementaux qui lisent les comptes rendus des interrogatoires ont tous exprimé leur profonde inquiétude devant la piètre qualité des services d'interprétation utilisés lors des interrogatoires.

Les principaux sujets de plainte étaient :

(i) La connaissance insuffisante de la langue française ou anglaise;

(ii) Le manque de familiarité avec le dialecte du revendicateur;

(iii) Le manque de compétence de la part de l'interprète.

L'instauration d'auditions orales atténuera quelque peu le problème : en effet le décisionnaire aura l'avantage de voir lui-même la personne et également d'observer des éléments de communication non verbale. Les pages 192 et 193 donnent des recommandations précises pour apporter des améliorations aux services d'interprétation offerts au revendicateur.

3. Accessibilité

La question de l'accessibilité au processus de reconnaissance du statut de réfugié figure parmi les plus pressantes et les plus urgentes que nous ayons à résoudre. Quelle que soit la procédure que le Canada adoptera en fin de compte pour respecter ses obligations internationales en vertu de la Convention, son but doit être de répondre aux besoins de celui qui revendique le statut de réfugié. Elle doit être accessible à tous les revendicateurs que nous sommes obligés de protéger, et comme nous ne pouvons jamais connaître à l'avance ceux que nous serons tenus de protéger, la procédure devra être accessible en quelque sorte à tous ceux qui déclarent être des réfugiés protégés par les lois internationales et nationales. Dans l'intérêt des réfugiés, le processus doit être capable de décider dans un délai raisonnable

quelles personnes sont des réfugiés au sens de la Convention, et permettre de leur accorder asile d'une manière qui évite dans toute la mesure du possible le traumatisme et les difficultés propres à l'individu, au milieu et au contexte financier à l'occasion d'une transplantation sociale et culturelle. Pour que le réfugié soit traité par un système raisonnablement efficace, il est souhaitable d'empêcher le plus possible que des personnes abusent du processus en présentant des demandes pour des raisons étrangères au besoin d'assurer leur protection. Leurs motifs peuvent être valables et faire appel à juste titre à notre sentiment humanitaire, mais elles ne suffisent pas à permettre au revendicateur de se réclamer du titre de réfugié au sens de la Convention.

Aux termes de l'actuelle Loi sur l'immigration, toute personne faisant l'objet d'une enquête possède le droit sans réserve de revendiquer le statut de réfugié et de faire examiner sa demande à plusieurs niveaux. Toute personne faisant l'objet d'une enquête a accès au processus de reconnaissance du statut de réfugié mais la législation actuelle n'accorde à aucune autre personne se trouvant déjà au Canada le droit de présenter une revendication. Cette restriction a provoqué un cauchemar administratif. Pour tenter d'accorder aux personnes se trouvant légalement au Canada les avantages qu'assure notre processus de reconnaissance, la CEIC a créé une procédure n'appartenant pas au

cadre juridique et connue sous le nom de "droit de présenter une revendication au pays". Le revendicateur est considéré au même titre qu'une personne qui présente sa demande aux termes de l'article 45 de la Loi. Si sa demande est refusée, il peut toutefois présenter une seconde demande aux termes de ce même article et ensuite passer par toute la procédure prévue par notre législation.

La Loi est ainsi conçue et administrée qu'elle interdit d'accorder un permis d'emploi au revendicateur autorisé à présenter une demande au pays. Il est donc fréquent que les revendicateurs doivent enfreindre la loi pour subvenir à leurs besoins durant la procédure.

Le fait de pouvoir présenter une revendication doit être dissocié de l'idée même de tenir des enquêtes d'immigration. Une personne déjà au Canada doit en tout temps avoir la possibilité de présenter sa demande, dans les délais que nous indiquons plus loin aux pages 119 à 122.

Une procédure de cette nature, ouverte en quelque sorte à tous, appelle l'étude de certaines balises. Il faut retenir la question tout spécialement complexe de la "demande manifestement non fondée" (DMNF). Nous y reviendrons d'une manière relativement détaillée aux pages 108 à 127.

4. Manque d'information et de connaissances pertinentes

Décider si la crainte de la persécution évoquée par le revendicateur est fondée ou non implique une évaluation à la fois subjective et objective. La crainte du revendicateur de rentrer dans le pays d'où il vient relève de la subjectivité du réfugié. Pour établir si cette crainte est bien fondée, il faut disposer d'un élément objectif, c'est-à-dire être en mesure de dire si elle est justifiée par la situation qui prévaut dans le pays d'origine du réfugié. Par conséquent, il est essentiel, pour prendre la décision qui s'impose, de connaître parfaitement la situation générale dans le monde et de disposer de renseignements complets et à jour sur des pays en particulier. Les membres du CCRS et de la CAI ont reconnu qu'ils ne pouvaient compter sur des sources de renseignements structurés.

Le Manuel du HCR des procédures et critères pour reconnaître le statut de réfugié déclare à son alinéa 196 que

> l'obligation d'établir l'exactitude de tous les faits pertinents et d'en faire l'appréciation appartient à la fois au revendicateur et à l'examinateur.

Cette mesure se justifie par le fait que souvent les réfugiés fuyant la persécution se présentent à nos frontières en n'ayant amené que quelques biens personnels et en général très peu de

documents. Ils sont fréquemment dans l'impossibilité d'étoffer leur cas comme il le faudrait. Pour évaluer les preuves que le revendicateur est en mesure de lui présenter, le décisionnaire doit pouvoir compter sur des renseignements pertinents sur le pays du réfugié et la situation qui y prévaut.

Le décisionnaire ne sera capable d'évaluer correctement la revendication que s'il connaît parfaitement la législation s'appliquant aux réfugiés. Or cette compétence juridique fait souvent défaut.

Je vais recommander la mise en place d'un cadre d'organisation qui assurera de meilleures connaissances et une compétence plus poussée chez les décisionnaires et qui garantira l'accès à des sources d'information pour tous ceux qui participent au processus de reconnaissance du statut de réfugié. Aux pages 160 à 168 de ce rapport, on traite d'un projet de centre de documentation et notamment de sa structure.

5. Carences observées en matière d'utilisation du personnel

Au cours de l'étude, des agents d'immigration supérieurs et des arbitres ont été observés dans l'exercice de leurs fonctions. Certains ont été interrogés longuement. Ils avaient été priés d'évaluer leur travail et de recommander des changements en ce qui

concerne aussi bien le processus que leur rôle personnel, dans le but d'améliorer le processus. Leurs observations m'ont permis de dégager les faits suivants.

a) **Agents d'immigration supérieurs** : Leur tâche consiste à faire respecter et appliquer la règlementation relative à l'immigration. C'est ce qu'ils font ou du moins tentent de faire en général, avec toute l'application possible, mais souvent, en raison de leur formation et de la nature du travail assigné, ils n'ont pas l'habitude de faire appel à toutes les ressources dont ils peuvent disposer. Aussi lorsqu'ils procèdent à une enquête d'immigration, ils n'ont souvent que peu ou pas de connaissances du pays que le revendicateur a quitté et des circonstances particulières qui l'ont amené à demander le statut de réfugié. A cause de ce manque de connaissances, il ne faut pas attendre de ces agents que leur étude du cas soit valable. Non seulement ils ne connaissent pas à fond le pays d'origine du revendicateur ni la situation qui y prévaut, mais en outre ils n'ont pas accès à la documentation nécessaire.

De plus, leur rôle se résume pratiquement à présenter purement et simplement les renseignements recueillis. Ils n'expriment aucune opinion et n'apportent rien de plus, même s'ils ont eu de nombreux contacts avec le revendicateur et peuvent sans aucun doute se faire une opinion personnelle quant à sa crédibilité.

Malgré cela leur point de vue n'est pas recherché, et cet illogisme déprécie le travail de l'agent et le confine dans un rôle dépassant à peine celui de "pourvoyeur d'informations robotisé".

Le temps précieux de ces agents est également mal utilisé quand ils participent à des enquêtes pour la forme servant à faire octroyer un permis d'emploi. Cette remarque s'applique tout particulièrement aux principaux centres d'exécution de la Loi où le nombre des cas traités par les agents de présentation est fort élevé.

Aux pages 87 et 88 ci-dessous se trouve un projet de rôle pour les agents de la CEIC.

b) **Arbitres** : Les arbitres sont chargés de prendre d'importantes décisions touchant le réfugié et de traiter de questions cruciales telle la détention. Ils ne sont pas tenus, et n'en sont d'ailleurs pas capables, de vérifier si le revendicateur peut être considéré comme réfugié; ils ne disposent pas d'informations à cet effet et n'ont reçu aucune formation en ce qui concerne les problèmes des réfugiés. En outre -- et ce facteur est significatif -- la législation les oblige à considérer le revendicateur comme une personne ayant techniquement enfreint la Loi et qui représente par conséquent un problème en matière d'exécution

de la Loi. Or le véritable réfugié n'a manifestement pas besoin d'être considéré comme tel. En effet pour une personne qui va probablement être acceptée, la détention est sans nul doute injustifiée. Et pourtant les règlements sur l'immigration peuvent faire envisager la détention pour cette même personne soit parce qu'elle ne possède ni argent ni documents, soit parce que sa crainte d'être renvoyée dans le pays d'où elle vient l'incitera à ne pas revenir se présenter pour la procédure d'exécution de la Loi. En d'autres termes, le système actuel peut se révéler injuste non seulement pour le réfugié mais également pour l'arbitre qui ne possède ni les informations ni les moyens nécessaires pour aider à établir la validité des revendications, et est cependant obligé de prendre des décisions vitales pour la liberté du réfugié.

A présent il faut une enquête et des preuves d'infraction à la législation en matière d'immigration avant qu'une personne puisse avoir droit à un interrogatoire. Si elle est acceptée en qualité de réfugié au sens de la Convention, elle sera probablement autorisée à demeurer au Canada, ce qui infirme la pertinence des infractions techniques ou réelles à la législation sur l'immigration, sauf s'il s'agit de questions de sécurité. C'est pourquoi il est généralement admis que le fait d'exiger que chaque demande de statut de réfugié soit présentée lors d'une enquête (comme la Loi l'exige actuellement) constitue une carence sérieuse au chapitre de l'utilisation des ressources humaines.

6. Durée du processus

Actuellement le temps nécessaire pour décider si une personne est un réfugié au sens de la Convention est excessif. Le problème se pose surtout à Montréal et à Toronto. Les délais que nous citons s'appliquent à ces deux villes qui sont d'ailleurs celles où se traitent la vaste majorité des revendications.

Il faut d'abord attendre environ deux mois pour que soit fixée la date de l'enquête qui permettra de présenter la revendication.

Il faut quelques mois de plus avant l'interrogatoire sous serment, et plusieurs mois pour dactylographier le compte rendu et l'acheminer au CCSR.

Il faut ensuite des mois au CCSR, au CSÉ et au Ministre pour rendre la décision.

La période d'attente normale entre l'interrogatoire sous serment et la décision est de douze à dix-huit mois.

Le réexamen devant la CAI peut exiger de quatre à six mois pour l'examen de la revendication écrite, et un an de plus si l'audition est accordée.

La revendication peut être réexaminée par la Cour d'appel fédérale; cette procédure peut demander quatre à six mois supplémentaires. Si la Cour fédérale autorise le réexamen, il peut s'écouler plusieurs mois, voire un an, avant que la CAI réexamine la revendication.

Ces attentes sont intolérables pour le réfugié qui vit dans l'instabilité continuelle et qui souffre d'un sentiment d'insécurité s'ajoutant au traumatisme et aux souffrances considérables qu'il a déjà subis.

A tous ces inconvénients s'ajoute encore le fait que ces nombreux délais peuvent être utilisés à profit par des personnes désireuses de rester quelques années au Canada et y travailler alors que notre politique d'immigration actuelle en matière d'immigration le leur interdit. Les délais dans le processus exercent un effet d'attraction sur ceux qui ne sont pas des réfugiés au sens de la Convention.

Par conséquent, quel que soit le processus proposé, sa durée devra être considérablement plus brève que celle du système actuel. Un grand nombre des retards actuels sont de nature structurelle; certains sont inévitables. Vous trouverez plus loin, aux pages 119 à 122 et 133 à 142 des estimations et une

analyse relatives à la durée ainsi qu'une étude des limites de temps à fixer.

7. Autres considérations

Une critique du processus actuel devrait comprendre également l'étude d'autres problèmes comme la non-pertinence de la méthode contradictoire, l'absence d'aide juridique et sociale pour les revendicateurs, la délivrance des permis de travail et les problèmes de réunion des familles. Nous traiterons séparément de ces sujets quand nous discuterons du nouveau processus.

C. La modification

Il n'a pas fallu longtemps pour découvrir les nombreuses lacunes du processus actuel de la reconnaissance du statut de réfugié. En septembre 1984, le ministre de l'Emploi et de l'Immigration a créé un Groupe d'étude ayant pour tâche de faire savoir au Ministre si les procédures utilisées atteignaient les objectifs de la législation sur l'immigration, si nous remplissions nos obligations légales internationales et si nous maintenions nos traditions humanitaires. Le Groupe d'étude a fait de nombreuses recommandations qui ont été suivies de nombreux changements en ce qui concerne les règles et les modalités. Nous citerons les suivants :

o En février 1982, le Ministre a rendu publiques des lignes directrices reflétant les normes internationales généralement acceptées; ces directives étaient destinées aux membres des comités du CCSR pour utilisation dans l'évaluation des revendications des réfugiés;

o Le CCSR est devenu plus autonome en avril 1982; il a été détaché du Service extérieur pour devenir un organisme consultatif indépendant;

o Un programme de formation consistant en un séminaire de trois jours a été lancé à l'intention des agents d'immigration supérieurs. En outre, le CCSR a proposé à la CEIC de tenir des discussions sur les problèmes des réfugiés dans le cadre des cours sur l'immigration. Il existe une certaine forme de vérification et de contrôle spéciaux des entrevues, mais les ressources ne peuvent suffire à assurer un programme complet de vérification et de contrôle. Le CCSR a dernièrement présenté des ébauches de profils de pays qui seront distribués aux agents d'immigration supérieurs; les agents chargés de la reconnaissance du statut de réfugié seront ainsi renseignés sur la situation qui prévaut dans le monde. Ces projets ont été transmis pour commentaires aux Bureaux régionaux de la CEIC;

o Un programme de formation plus structuré à l'intention des membres du CCSR a été organisé voici un peu plus d'un an. Les nouveaux membres reçoivent des documents qui les renseignent sur les lois, les pratiques et la procédure applicables. Ils assistent à plusieurs séances d'abord en qualité d'observateur; plus tard ils participent à l'examen et à l'évaluation des cas, mais sans pouvoir voter. Le droit de vote leur est accordé après environ deux mois; ils peuvent alors également participer à part entière aux séances de comité;

o Tous les membres du CCSR appartenant au gouvernement occupent leur poste à plein temps depuis 1982; leurs responsabilités se limitent à leur tâche au comité. Ils relèvent directement du CCSR pendant la durée entière de leur affectation;

o Le CCSR a créé en décembre 1982 une bibliothèque et un centre de documentation internes, comprenant un chef de recherche à plein temps et un agent du CCSR;

o Des projets pilotes d'audition orale existent depuis mai 1983 à Toronto et à Montréal. Un membre du CCSR assiste à l'interrogatoire sous serment en qualité d'observateur, après quoi il a une entrevue avec le revendicateur. Le membre présente ensuite un résumé et des recommandations au président qui soit est d'accord avec lui et transmet alors les recommandations au délégué

du Ministre, ou bien n'est pas d'accord et présente le cas pour examen à un comité plénier;

o L'usage de documents d'identité pour revendicateurs est obligatoire depuis décembre 1984;*

o Le 16 janvier 1985, des permis pour des emplois génériques remplacèrent les documents pour emplois spécifiques utilisés jusqu'à cette date;**

o Le CCSR procède depuis quelques mois à des essais pour vérifier s'il est possible de faire examiner des "demandes manifestement non fondées" par au moins un membre de comité.

Ces changements dans la législation existante avaient pour but d'améliorer le processus. Toutefois ces améliorations ne s'appliquent qu'à des cas particuliers; elles ne suffisent pas pour remédier aux difficultés cruciales du processus que nous avons décrites plus haut. La législation et les structures ont besoin de changements radicaux, ainsi que de certaines mesures transitoires (voir appendice IX).

* Voir page 180.

** Le formulaire pour des emplois spécifiques fut adapté et transformé en ce qui est devenu le permis d'emploi type. Voir page 173.

2. Un processus nouveau

En étudiant le plan d'un nouveau processus, j'ai tenu compte du mandat auquel était sous-jacente l'idée qu'"il est entendu qu'aucune solution de rechange n'est rejetée et qu'il n'y a aucune condition préalable concernant le rôle exercé par l'un ou l'autre des organismes participant à la reconnaissance du statut des réfugiés aux termes de la législation existante." Si je suis parti en effet de ce principe, je désire insister une fois de plus sur le fait qu'en proposant d'apporter des modifications au système existant, d'éliminer certaines fonctions et de procéder à une nouvelle répartition des ressources humaines je n'ai en aucune manière cherché à critiquer des personnes qui travaillent actuellement au processus de reconnaissance du statut de réfugié ou sont touchées par ce processus. Je cherche à modifier un processus où la réforme s'impose et, ce faisant, je n'hésite pas à recourir aux avis et à l'expérience de nombreuses personnes au Canada et à l'étranger, certaines appartenant à un gouvernement et d'autres non.

A. Points de repère

Certains principes généraux sous-tendent l'étude du processus dans son ensemble, d'autres principes s'appliquent à des aspects particuliers de ce même processus. Je traiterai de ces

principes mais sans aucun ordre de priorité. Réunis, ils forment un ensemble de principes à la base de cette section de notre discussion.

1. Le droit naturel et les lignes directrices du HCR

Toute mesure administrative à caractère public qui influe sur la vie des particuliers doit être assortie de dispositions de protection en matière de procédure. Nous devons aux tribunaux les principes de droit naturel qui ont permis de créer un système d'administration publique équitable et juste. Mais comme ces principes ne s'appliquent qu'à certains types de fonctions administratives, on a élaboré des règles de classification complexes. Il est vite apparu évident toutefois que les secteurs qui ne comportaient pas, en matière de procédure, de protection prévue par les principes du droit naturel, brimaient sérieusement la liberté et les droits de propriété des individus. Aussi demanda-t-on des garanties supplémentaires.

Cette lacune a amené les tribunaux à créer la règle d'équité en matière de procédure. Celle-ci exige que, dans l'exercice de toute activité en administration publique, l'importance de la protection dépende non seulement de la forme d'autorité et du contexte de la structure administrative où elle s'exerce (c.-à-d. un tribunal, un fonctionnaire d'un ministère, un ministre), mais également de la gravité des conséquences de la décision. Cette

gravité est manifestement présente dans les décisions concernant le statut de réfugié.

Voici en résumé les exigences qui furent stipulées autrefois par nos tribunaux.

(i) **Avis**

Toute personne visée par une décision a droit à un avis donné dans un délai raisonnable et l'avertissant de la procédure. Le délai doit être suffisant pour que la personne puisse préparer et présenter son cas. Cette exigence comporte comme corollaire que la personne a droit aux ajournements nécessaires pour préparer et présenter son cas.

(ii) **Droit d'être entendu (Audi Alteram Partem)**

Toute personne visée par une décision a le droit de présenter son cas, y compris le droit de présenter des preuves et des observations au décisionnaire. Selon le contexte administratif, elle dispose ou ne dispose pas du droit de paraître en personne devant le ou les décisionnaire(s).

(iii) **Divulgation**

Toute personne touchée par la décision doit être avertie de la nature de la procédure et des motifs retenus contre elle; elle doit avoir la possibilité de répliquer et de discuter des points en litige. Ces dispositions sont souvent caractérisées par le droit de contre-interroger la partie adverse sur ses preuves et de répliquer. Les intéressés doivent également être mis au courant de tous les renseignements utilisés par les décisionnaires pour rendre leur arrêt, et avoir la possibilité de répondre.

(iv) **Droit à un conseil**

Quand une décision risque d'entraîner des conséquences graves, la personne intéressée peut recevoir l'autorisation de se faire représenter par un avocat. Point traité aux pages 187 à 191.

(v) **Raisons**

Toute personne visée par une décision a le droit de connaître les raisons sur lesquelles elle a été fondée.

(vi) **Appel**

La personne doit disposer d'un délai raisonnable pour interjeter appel.

Cette liste d'exigences n'est pas complète. En outre, ces exigences ne sont pas imposées dans leur totalité à chaque procédure administrative. Mais elles semblent obligatoires pour certaines questions susceptibles d'exercer des effets graves comme dans le processus de reconnaissance du statut de réfugié.

Actuellement, les tribunaux n'imposent pas de normes élevées pour la protection en matière de procédure lors des décisions prises par le Ministre. Comme M. Ratushny l'a noté dans son rapport, la Cour fédérale a décidé que le Ministre n'est pas tenu d'observer les règles du droit naturel, et qu'il peut même examiner des renseignements sans donner au revendicateur la possibilité de répondre. M. Ratushny a déclaré en outre :

> Toutefois, il ne faut pas oublier que le rôle que jouent ces cours de justice dans l'étude des procédures relatives à la prise de décisions par les

> tribunaux administratifs se base sur l'interprétation de la loi qui en est le fondement législatif. Dans le cas où la loi ne contenait pas de dispositions pertinentes ou était ambiguë, les tribunaux pouvaient interpréter l'intention du législateur de façon que les principes de justice naturelle soient respectés. Toutefois, notre processus de reconnaissance de statut de réfugié précise de façon détaillée la procédure à suivre, ce qui laisse moins de place pour l'imposition de normes judiciaires. En outre, le respect du principe de justice naturelle est évalué en fonction du système entier. Ainsi, l'existence d'un processus de nature judiciaire pour la Commission d'appel de l'immigration peut avoir mené les tribunaux à ne pas imposer, à l'origine, un plus grand nombre d'exigences en matière de procédure.*

En ce qui concerne le réexamen par la CAI, la question des exigences de la procédure a été résolue par la décision de la Cour suprême du Canada dans le cas de Harbhajan Singh et al. contre le ministre de l'Emploi et de l'Immigration. Les appelants avaient avancé comme argument que le droit naturel, la Déclaration canadienne des droits et la Charte des droits et libertés les autorisaient à présenter leur cas lors d'une audition orale, avant la décision de la CAI. (Celle-ci avait examiné uniquement les demandes écrites et les documents à l'appui, et ensuite jugé qu'aucun des appelants n'était un réfugié.)

* M. E. Ratushny. Un nouveau processus de reconnaissance du statut de réfugié pour le Canada, page 37.

La décision de la Cour suprême en faveur des appelants a imposé une plus grande équité en matière de procédure que ce que le processus préconisé ici propose d'atteindre. Ce processus devrait offrir la meilleure protection qui soit dans le domaine de la procédure car la vie et la liberté des réfugiés sont en jeu.

Outre les mesures de protection en matière de procédure élaborées par nos tribunaux, nous devrions continuer à adhérer à celles formulées par le Comité exécutif du HCR.

Ces garanties sont les suivantes :

(i) L'agent compétent (c'est-à-dire l'agent d'immigration ou l'agent de police à la frontière) à qui le revendicateur s'adresse à la frontière ou sur le territoire d'une des parties contractantes devrait avoir des instructions précises sur la façon de traiter les cas qui pourraient être visés par les instruments internationaux partinents. Il devrait être tenu de prendre des mesures conformes au princpe de "non-refoulement" et de transmettre ces cas à une autorité supérieure.

(ii) Le revendicateur devrait recevoir les conseils nécessaires quant à la procédure à suivre.

(iii) Il devrait y avoir une autorité clairement identifiée, dans la mesure du possible une seule autorité centrale, chargée d'examiner les revendications du statut de réfugié et de prendre la décision au premier niveau.

(iv) Le revendicateur devrait bénéficier de tous les services nécessaires, y compris ceux d'un

interprète compétent, pour présenter son cas aux autorités compétentes. Il devrait également avoir la possibilité de communiquer avec un délégué du HCR, et être dûment informé de cette disposition.

(v) Si le revendicateur est reconnu comme étant un réfugié, il doit en être informé et recevoir les documents attestant de son statut de réfugié.

(vi) Si sa revendication est refusée, il devrait bénéficier d'un délai raisonnable pour appeler officiellement de la décision rendue, devant la même autorité ou une autre, qu'il s'agisse d'un tribunal administratif ou judiciaire, suivant la formule en vigueur.

(vii) Le revendicateur devrait être autorisé à demeurer dans le pays en attendant que l'autorité compétente, dont il est question à l'alinéa (iii) ci-dessus, statue sur la revendication initiale, à moins que l'autorité en question n'ait établi que sa demande n'est manifestement pas fondée. Il devrait aussi être autorisé à demeurer dans le pays en attendant de connaître la décision de l'appel interjeté devant une autorité administrative supérieure ou devant les tribunaux.

Ce rapport a adopté comme position que tout processus de reconnaissance du statut de réfugié doit observer en matière de procédure les exigences internationales et nationales les plus élevées, pour assurer, dans toute la mesure du possible, non seulement que justice est faite, mais encore que sa pratique est recherchée.

2. La définition de réfugié

La Convention des Nations Unies comporte une définition de qui peut être considéré comme réfugié. Elle comporte également des clauses définissant les droits du réfugié quand il se trouve sur le territoire d'un des pays signataires, ainsi que les obligations qui en découlent pour ces pays. En adhérant en 1969 à la Convention des Nations Unies et à son Protocole, le Canada a accepté officiellement les obligations que lui imposaient ces actes.

A l'époque où le Canada a ratifié la Convention, sa politique d'immigration était très libérale. Les réfugiés pouvaient revendiquer le droit de résidence au Canada alors qu'ils se trouvaient au pays, et être traités selon notre politique générale en matière d'immigration. La plupart des réfugiés venaient de l'Europe de l'Est et nous avions pour politique de ne pas les renvoyer par la force. En général nous leur accordions le statut d'immigrant. Contrairement à ce qui se passe aujourd'hui, très peu parmi eux venaient d'Amérique latine ou d'Afrique.

Outre le fait que toute personne se trouvant au Canada avait la possibilité d'y demander la résidence, il existait un droit universel d'interjeter appel auprès de la CAI. Une personne frappée d'une ordonnance d'expulsion après s'être vu refuser le statut d'immigrant reçu, pouvait interjeter appel auprès de la CAI, qui avait le droit d'ordonner que le statut soit accordé. Il

n'existait à l'époque aucun besoin réel d'un processus particulier pour déterminer un statut de réfugié : dans une large mesure, les réfugiés étaient traités selon les procédures alors en vigueur, et celles-ci étaient à la fois souples et généreuses.

En 1972, le gouvernement a aboli le règlement permettant à des personnes se trouvant au Canada de présenter des demandes d'immigration. Celles qui prétendaient ne pas pouvoir quitter le pays par crainte de persécution étaient interrogées par un agent d'immigration supérieur (AIS). Leurs revendications étaient étudiées par un comité interministériel composé d'agents du ministère de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration et du ministère des Affaires extérieures. Ce comité conseillait le ministre de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration. Si le Ministre acceptait la demande, le revendicateur était autorisé à demeurer au Canada. Si la demande était refusée, l'intéressé recevait un ordre d'expulsion mais pouvait interjeter appel auprès de la CAI. La compétence de cette Commission était très large : elle pouvait exercer son autorité en faveur du revendicateur si elle le considérait comme un réfugié qui risquait de subir injustement des épreuves, ou si le revendicateur pouvait invoquer des motifs humanitaires ou de commisération. Si d'un côté les réfugiés avaient légalement le droit de faire appel auprès de la CAI, il n'en demeurait pas moins que le terme "réfugié" n'était pas défini. En outre notre législation n'accordait aucun droit au réfugié étant donné que la

Commission avait toute discrétion pour accorder ou non son assistance.

La Loi sur l'immigration qui a été votée en 1976 a donné force de loi aux principales dispositions de la Convention. La définition de réfugié au sens de la Convention (qui figure à l'alinéa 1(A)(2) de la Convention) était adoptée en bonne partie par cette loi; l'interdiction de refouler les réfugiés (figurant à l'article 33) a été adoptée et traduite dans l'article 55 de la Loi. La Convention contient cependant certaines dispositions qui sont absentes de notre législation. Dans cette partie du Rapport, nous discuterons de ces dispositions, (c.-à-d. en quoi elles consistent, comment la pratique a aplani des contradictions entre la Convention et notre Loi, et s'il est nécessaire ou souhaitable d'introduire des changements dans notre législation. Le but sera d'assurer que nous remplissons nos obligations internationales. Le fait de savoir si les obligations prévues par la Convention devraient constituer un élargissement de notre engagement à protéger les réfugiés, sera étudié à la Partie II de ce Rapport. Dans cette section, nous nous bornerons à examiner si nous respectons les obligations que nous avons déjà contractées.

Déjà un regard rapide sur le problème suffit à nous montrer qu'il est extrêmement complexe. Je donnerai brièvement la liste

de ses principales caractéristiques par souci d'exhaustivité, mais sans avoir aucunement la prétention d'avoir épuisé le sujet.

a) Ce qu'est un réfugié

La Convention des Nations Unies traite de la question des réfugiés à trois égards : inclusion, exclusion et cessation. Les clauses d'inclusion définissent les critères auxquels une personne doit satisfaire avant de pouvoir être considérée comme réfugié. Les clauses d'exclusion précisent quand un réfugié peut se voir refuser la protection parce que celle-ci n'est pas nécessaire ou n'est pas méritée; enfin les clauses de cessation indiquent quand une personne classée comme réfugié n'a plus droit à la protection.

(i) Inclusion

a. Réfugiés statutaires

Ces personnes sont considérées comme réfugiés aux termes d'actes internationaux (antérieurs à la Convention); elles sont considérées automatiquement comme des réfugiés aux termes de la Convention de 1951. Ces personnes ne doivent pas répondre à la définition générale figurant à l'alinéa 1(A)(2) pour avoir droit à la protection.

Notre Loi ne contient aucune clause pour les réfugiés statutaires. Aujourd'hui les revendications pour être reconnu comme réfugié et être protégé présentées par des réfugiés statutaires sont très rares.* Les revendications de ce genre sont traitées à la discrétion du Ministre. Un amendement à notre législation ne semble pas nécessaire dans ce domaine.

b. Définition générale

Notre législation a adopté la même définition que la Convention figurant à son alinéa 1(A)(2); aucun changement n'est nécessaire.

(ii) Exclusion et cessation

Quand il a été déterminé que le revendicateur répond à la définition générale, il faudra vérifier s'il n'est pas exclu de la protection conférée aux termes de la Convention, ou s'il n'a pas cessé d'y avoir droit.

Les clauses d'exclusion et de cessation traitent de deux grandes catégories de personnes ne bénéficiant pas de la Convention : celles qui n'ont pas besoin de protection et celles

* J. Stern, président du CCSR, déclare qu'il n'a jamais reçu de revendication de ce genre depuis qu'il a été nommé à son poste en mai 1982.

qui ne la méritent pas. Notre législation n'a adopté aucune des clauses d'exclusion ou de cessation figurant dans la Convention. Actuellement, la délégation de la protection à des personnes en vertu des clauses d'exclusion ou de cessation de la Convention s'opère de la manière suivante :

a. **Ceux qui n'ont pas besoin de protection**

Une personne que le Ministre détermine comme étant réfugié au sens de la Convention (c.-à-d. répondant aux critères de la définition générale de la clause d'inclusion reflétée par l'article 2 de notre Loi sur l'immigration mais qui n'a pas besoin de protection peut être expulsée du Canada, mais non dans le pays où elle est persécutée. En tant que telle, une personne appréhendant à juste titre d'être persécutée dans un pays donné peut être expulsée vers tout autre pays ayant l'obligation d'admettre ce réfugié et où celui-ci ne craint pas d'être persécuté.

b. **Ceux qui ne méritent pas la protection**

Une personne que le Minsitre détermine comme étant réfugié au sens de la Convention mais qui est jugée comme ne méritant pas la protection, ne se verra pas délivrer un permis du Ministre; dans ce cas (tout comme le réfugié n'ayant pas besoin de protection) la

personne peut faire l'objet d'une ordonnance d'expulsion. Le réfugié peut même être expulsé vers le pays où il est persécuté s'il est visé par la description apparaissant à l'article 55 de notre Loi (voir appendice III).

Parce que les clauses d'exclusion et de cessation constituent une partie intégrante de la procédure utilisée pour déterminer si une personne est un réfugié et donc protégée par la Convention, seule l'autorité chargée des réfugiés devrait pouvoir décider de faire appliquer ces clauses. A l'heure actuelle, le Ministre est la personne autorisée à reconnaître le statut de réfugié, et également à décider d'accorder le droit de demeurer au Canada. Toutefois cette dernière décision, qui comporte également la décision d'appliquer les clauses d'exclusion et de cessation, n'est pas basée sur aucune norme juridique nationale; le Ministre s'appuie plutôt sur des mémorandums de son ministère pour autoriser ou non le réfugié à rester au Canada.

La décision de refuser au revendicateur la protection aux termes de la Convention en invoquant comme raison qu'il ne la mérite pas, ou n'en a pas besoin, est une décision qui ne peut pas être réexaminée de la même manière que le cas des revendicateurs qui ne répondent pas aux critères de la définition générale. Il n'existe toutefois aucune raison de traiter différemment les deux

aspects du processus. L'autorité responsable de déterminer quels réfugiés sont protégés par la Convention doit également être celle qui décide si les clauses d'exclusion et de cessation leur sont applicables; ces prises de décision s'appuient sur la même analyse et les mêmes connaissances techniques qu'en ce qui concerne l'application de la définition générale. La décision d'appliquer ou non ces clauses ne relève pas de la politique, étant de nature déclarative. Il convient par conséquent que cette décision appartienne à l'autorité chargée des réfugiés et qu'elle soit soumise aux mêmes normes de réexamen. Si dans de nombreux domaines l'ensemble des lois internationales et étrangères traitant des clauses d'exclusion et de cessation est très vaste, le Canada de son côté n'a pas encore créé de normes juridiques, étant donné que ces clauses sont appliquées sans conseil ou contrôle judiciaire.

On m'a laissé entendre qu'inclure la liste des clauses d'exclusion et de cessation dans notre législation tendrait à limiter inutilement notre engagement envers la cause des réfugiés. Mais l'importance de cette opinion s'estompe rapidement devant l'avantage que présente l'établissement de normes juridiques qui peuvent être appliquées de façon objective. Pour ces raisons, je recommande que, dans les cas appropriés, les clauses de la Convention soient incluses dans notre loi. J'examinerai les divers points un par un dans les paragraphes ci-après.

(i) **Personnes n'ayant pas besoin de protection**

a. **Personnes bénéficiant déjà de la protection des Nations Unies**

Par son paragraphe 1(D), la Convention refuse sa protection aux réfugiés qui bénéficient déjà de l'assistance d'organismes des Nations Unies (tels United Nations Relief and Work Agency for Palestine Refugees). Les personnes qui cessent d'obtenir cette assistance des Nations Unies, bénéficient de la présomption reconnue internationalement qu'elles ont besoin de protection, et ne sont plus par conséquent tenues de satisfaire aux termes de la définition générale figurant à l'alinéa 1(A)(2) de la Convention. Je recommande d'inclure ce principe dans notre législation.

b. **Réfugiés nationaux**

Ces réfugiés sont des personnes ayant fui le pays où elles sont persécutées et qui, tels les Volksdeutsche en Allemagne ou les Juifs en Israël, sont accueillies de plein droit dans un autre pays où elles ont établi leur résidence, reçu des droits et assumé les obligations rattachées au titre de la nationalité. Ces

réfugiés sont exclus de la protection accordée par la Convention pour la raison qu'elles n'en ont plus besoin.

Je recommande d'inclure cette clause d'exclusion dans notre Loi.

c. **Personnes qui volontairement se prévalent à nouveau de la protection du pays dont elles ont la nationalité**

Un réfugié qui volontairement se prévaut à nouveau de la protection du pays dont il détient la nationalité n'a plus droit à la protection étant donné qu'il n'est plus capable ou refuse de se prévaloir de celle-ci.

Je recommande d'inclure cette clause de cessation dans notre Loi.

d. **Personnes qui ont volontairement repris une nationalité perdue**

Un réfugié qui a perdu sa nationalité par crainte de persécution et a volontairement repris cette même nationalité, cesse d'être un réfugié.

Je recommande d'inclure cette clause de cessation dans notre Loi.

e. **Personnes ayant acquis une nouvelle nationalité**

Un réfugié qui acquiert une nouvelle nationalité et bénéficie de la protection qu'elle lui accorde n'a plus besoin de la protection internationale et cesse pour cette raison d'être un réfugié au sens de la Convention.

Je recommande d'inclure cette clause de cessation dans notre Loi.

f. **Personnes qui volontairement sont allées se rétablir dans le pays où elles avaient précédemment craint la persécution**

Un réfugié qui volontairement revient dans le pays qu'il a fui et y établit sa résidence, cesse d'être un réfugié. En général, le fait qu'un réfugié reprend résidence dans son pays indique qu'il n'y craint plus la persécution.

Je recommande d'inclure cette clause de cessation dans notre Loi.

g. **Personnes qui, en raison de l'évolution de la situation, n'ont plus de raison de craindre d'être persécutées**

Quand des changements fondamentaux et durables se produisent dans le pays que le réfugié a fui, et que ces changements suppriment les raisons pour lesquelles

le réfugié craignait d'être persécuté, son statut de réfugié cesse d'exister, car l'on peut supposer que cette personne est désormais capable de se prévaloir de la protection du pays en question.

Je recommande d'inclure cette clause de cessation dans notre Loi.

(Remarque : ce qui est décrit ici comme une seule clause constitue en fait les deux clauses de la Convention qui figurent aux alinéas 1(C)(5) et (6), le dernier s'appliquant aux apatrides.)

(ii) Personnes ne méritant pas la protection

a. Crimes contre l'humanité

Les réfugiés ayant commis des crimes contre la paix, des crimes de guerre ou des crimes contre l'humanité sont exclus de la protection.

Je recommande d'intégrer cette clause d'exclusion dans notre Loi.

b. Crimes graves de nature non politique

L'alinéa 1(F)(b) de la Convention exclut de la protection les personnes ayant commis des crimes graves de nature non politique ailleurs que dans le pays de

refuge. Notre actuelle Loi de 1976 sur l'immigration n'accorde pas de protection contre l'expulsion à certains criminels (voir article 55, appendice III).

En pareil cas toutefois, la Loi sur l'immigration devrait être assouplie de manière à pouvoir comparer la gravité du crime à celle de la persécution appréhendée. Si un réfugié risque la torture et la mort, il faudrait, semble-t-il, qu'il ait commis un crime très grave pour se voir refuser la protection. Notre Loi se borne à déclarer que certains crimes sont de nature politique et qu'ils ne constituent pas un motif permettant d'exclure le réfugié de la protection de la Convention.*

Je recommande par conséquent d'apporter des amendements aux dispositions relatives à la criminalité et à la protection du réfugié en vertu de la Loi sur l'immigration et de prévoir une exception pour les crimes politiques, et en outre que l'alinéa 1(F)(b)

* L'OR pourra recourir à la jurisprudence internationale pour décider si ce principe est applicable.

devienne une clause d'exclusion que l'OR devrait appliquer à l'instar des autres clauses d'exclusion lors de l'audition des réfugiés; et enfin qu'en appliquant cette clause d'exclusion, l'OR soit doté d'un pouvoir discrétionnaire pour déterminer si l'infraction est suffisamment grave pour entraîner le retrait de la protection, compte tenu de la persécution appréhendée.

c. **Actes contraires aux buts et aux principes des Nations Unies**

Les personnes qui commettent des actes contraires aux objectifs et aux principes des Nations Unies décrits dans leur Charte sont exclues de la protection. Je recommande d'intégrer cette clause d'exclusion dans notre Loi.

b) **Avant l'octroi de la protection**

La Convention ne désigne pas seulement les personnes qui doivent être considérées comme des réfugiés au sens de la Convention, mais également les réfugiés au sens de la Convention ayant droit aux avantages conférés par celle-ci (p. ex. les réfugiés au sens de la Convention qui ne sont pas exclus de son

application par les articles D, E et F, et les réfugiés au sens de la Convention auxquels celle-ci n'a pas cessé d'être applicable en raison de l'article C).

Une personne peut avoir droit aux avantages de la Convention, mais en même temps ne pas être autorisée à demeurer au Canada et y jouir de ces mêmes avantages. Les réfugiés au sens de la Convention peuvent être expulsés du Canada en certaines circonstances, même si celles-ci ne sont pas décrites dans les clauses d'exclusion et de cessation, mais à condition toutefois de ne pas être renvoyés dans le pays où ils sont persécutés. A prime abord, déterminer si une personne peut être expulsée vers un pays tiers (c.-à-d. si un pays tiers est disposé à l'accepter) se présente comme un problème d'immigration concernant l'exécution d'une ordonnance d'expulsion. En fait il s'agit ici d'une question de protection, notamment de déterminer si le Canada est obligé d'accorder la protection à un réfugié au sens de la Convention. Tout comme les clauses décrites ci-dessus, l'analyse de ce problème comporte des décisions délicates à la fois en ce qui concerne la loi et les faits et elle déborde largement le simple aspect technique d'un problème d'expulsion.

Reconnaître si une personne est un réfugié au sens de la Convention a pour objectif premier et principal de prévenir le

refoulement. L'exemple ci-après illustre parfaitement l'importance de décider si une personne est un réfugié au sens de la Convention ayant droit à la protection au Canada, et comment cette mesure est liée au principe du non-refoulement.

> Monsieur X fuit le pays A (pays non européen) et parvient dans le pays B. Ici il reçoit un visa provisoire lui permettant de travailler. Le frère et la soeur de Monsieur X s'enfuient au Canada et revendiquent le statut de réfugié. Dès qu'il le peut, Monsieur X quitte le pays B et arrive au Canada. Les autorités y décident que Monsieur X est un réfugié au sens de la Convention et qu'aucune des clauses d'exclusion ou de cessation ne lui est applicable. Mais cependant Monsieur X peut être renvoyé dans le pays B parce que son visa y est toujours valable et que ce pays accepte de le réadmettre. En l'expulsant vers le pays B, nous n'avons pas refoulé Monsieur X mais avons au contraire chargé le pays B de la responsabilité du non-refoulement. Le pays B peut avoir ou non signé la Convention et le Protocole. Mais même s'il les a signés, il peut disposer de procédures ou de traditions interprétatives pouvant aboutir à la non-reconnaissance de Monsieur X comme réfugié au sens de la Convention.

Transmettre à d'autres États la responsabilité de remplir les obligations prévues par la Convention peut avoir des conséquences très graves. Nous ne pourrions pas nous décharger à la légère des obligations que nous avons envers une personne pour laquelle nous avons décidé qu'elle était un réfugié au sens de la Convention.

Certains pays ont signé des accords concernant le refoulement. Par exemple, la Suisse, l'Allemagne, la France et l'Autriche, qui sont des pays ayant signé la Convention, ont accepté que celui d'entre eux où le réfugié entre en premier lieu sera également le pays responsable de la reconnaissance de son statut et de la protection. Ces accords permettent à un pays signataire de renvoyer des réfugiés vers un autre pays signataire s'il n'était pas le premier pays où le réfugié était arrivé. Le Canada n'a pas conclu d'accord de ce genre.

A cause de la difficulté de savoir quels pays appliqueront probablement la Convention concernant les réfugiés de la même manière que le Canada, il est proposé qu'aussitôt qu'une personne est considérée comme réfugié au sens de la Convention et qu'aucune des clauses d'exclusion ou de cessation ci-dessus ne s'applique à elle, ce soit l'OR et non le Ministre qui décide si le réfugié au sens de la Convention a besoin de protection au Canada.

Pour ces raisons je propose :

Qu'un réfugié au sens de la Convention ne puisse être expulsé du Canada sauf si des preuves fortes permettent d'établir* :

o Qu'il est un résident permanent d'un autre État, possède un droit légal absolu de rentrer dans ce même État sans que ce droit soit soumis à l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire de la part des autorités à la frontière. La résidence doit être permanente et non avoir été octroyée pour un nombre déterminé de mois ou d'années;

o Qu'il est muni d'un titre de voyage de la Convention accompagné d'une clause de retour.

Ces deux catégories sont proposées parce qu'elles nous garantissent que nous n'expulserons du Canada que les personnes qui bénéficient d'une certaine forme de protection de la part d'un autre État. De nombreux pays se servent d'autres critères mais les conséquences ont été désastreuses. Il s'est créé le phénomène des "réfugiés sur orbite" allant de pays à pays à la recherche de

* Voir page 155 pour les conséquences juridiques de ces décisions.

protection mais incapables de l'obtenir, chaque pays estimant que cette protection aurait dû avoir été demandée et accordée dans un autre. Ces réfugiés se comptent par milliers. En 1977 une Conférence sur l'asile territorial s'est prononcée en faveur de l'interdiction de renvoyer ces réfugiés pour la simple raison qu'ils auraient dû s'adresser ailleurs pour y demander et obtenir protection.

La communauté internationale s'efforce de trouver une solution à ce problème. J'estime qu'il est essentiel que le Canada participe à cet effort commun.

3. **Rentabilité**

Ce principe signifie que le processus a un objectif et que cet objectif doit être atteint par les moyens les mieux appropriés qui soient. Rentabilité n'est pas synonyme de raccourci. Certains facteurs accroissent nécessairement la durée de la procédure, et ils ne peuvent être modifiés de façon significative. La rentabilité implique que l'objectif du processus et les moyens servant à l'atteindre doivent être liés le plus intimement possible. Ce principe doit satisfaire avant tout les deux protagonistes du processus, le réfugié et le gouvernement, et tenir compte de leurs besoins.

Un processus rentable vient en aide au réfugié parce qu'il lui permet de s'assurer de ne pas devoir retourner dans le pays où il est persécuté, et de pouvoir recommencer sa vie dans notre pays s'il le désire. Un processus rentable, caractérisé par une réduction fort sensible des délais d'exécution, sera à l'avantage du réfugié revendicateur.

La rentabilité sera également à l'avantage du gouvernement car il réussira à décourager les nombreux abus à l'endroit du processus (il ne fait pas de doute qu'il est impossible d'imaginer un processus inviolable). Nous reconnaissons néanmoins qu'il existe ".... toutefois le danger que, pour accélérer le processus, certains pays sacrifient la protection en matière de procédure à l'appui de l'intégrité du décisionnaire et aggravent ainsi le risque de faire rejeter des demandes légitimes."* Le nouveau processus proposé dans ce rapport vise l'obtention de décisions censées, justes et équitables en une période de six mois à un an, contrairement au processus actuel qui nécessite de deux à cinq ans. Ce nouveau processus réduira considérablement les complexités administratives ainsi que les coûts. L'analyse des coûts figure en détail aux pages 208 à 214.

* Avery, page 244.

4. Une prise de décision éclairée et sage

L'élément essentiel ici est la qualité. Il importe au plus haut point que l'audition soit menée par les personnes les plus compétentes possible afin que les objectifs du processus de reconnaissance du statut de réfugié soient atteints. La qualité des auditions permettra d'éviter la multitude de réexamens que nous connaissons présentement. L'accumulation des appels et des réexamens n'assure pas un meilleur exercice de la justice. Mais il est indispensable de prévoir la tenue d'un seul réexamen sous la conduite de personnes compétentes. Nous discuterons aux pages 199 à 207 du réexamen ou de l'appel* adressé à la Cour fédérale.

Un décision valable ne peut être rendue si l'on ne dispose pas de données sur la situation prévalant dans divers pays du monde. Un centre de documentation et d'information est essentiel à ceux qui participent au processus pour qu'ils y trouvent rapidement les renseignements les plus récents et les plus sûrs sur les pays d'où viennent les réfugiés. Ces renseignements peuvent provenir de plusieurs sources : le ministère des Affaires extérieures, le HCR, des organismes internationaux privés, et également des journalistes, des écrivains, des visiteurs, des immigrants et des réfugiés. Tous ces renseignements doivent être directement

* Il convient de faire la distinction entre le réexamen et l'appel; voir page 134.

accessibles à ceux que préoccupent les problèmes des réfugiés, c'est-à-dire les décisionnaires, les conseillers, les avocats et également le public. Ce centre de documentation doit jouir de la même indépendance que l'OR; je propose qu'il soit intégré à ce nouvel organisme.*

Il est également indispensable de prévoir un programme de formation pertinent approprié et continu. Tous les participants représentant le gouvernement dans le processus ont besoin d'une formation initiale et permanente ainsi que d'une connaissance approfondie des complexités du problème des réfugiés. "Les personnes chargées d'interroger les revendicateurs doivent avoir une formation spécialisée dans la législation internationale applicable aux réfugiés, et maîtriser les techniques d'entrevue pour obtenir tous les renseignements nécessaires et évaluer la crédibilité des revendicateurs. L'examinateur doit pouvoir comprendre l'appréhension des revendicateurs qui doivent exposer au représentant du gouvernement les persécutions dont ils ont été victimes, tout particulièrement s'ils ne sont pas représentés par un avocat."**

* Ou bien qu'il fasse partie de la Commission de l'immigration et des réfugiés; voir page 170.

** Avery, page 240.

Je propose que cette formation soit assumée par une autre division de l'OR qui n'aurait pas besoin d'un personnel très nombreux. Il serait souhaitable que le ou les *quelques agents de formation* soient itinérants et puissent ainsi offrir leurs services dans toutes les régions du pays. Le HCR pourrait jouer un rôle appréciable dans la formation de ceux qui participent au processus.

5. Le rôle de la CEIC

a) L'agent chargé des réfugiés

Si j'ai reçu de nombreuses propositions d'écarter complètement la CEIC du processus de reconnaissance du statut de réfugié, j'estime cependant essentiel de maintenir une liaison adéquate entre cet organisme et l'Office des réfugiés (OR). Cette liaison serait assurée par un nouveau venu dans le personnel de la CEIC : l'agent chargé des réfugiés (ACR).* Il serait la première personne à entrer en contact avec le réfugié aussitôt qu'il présente sa revendication. Je suggère de prévoir des ACR à chaque point d'entrée pour que ceux qui réclament le statut de réfugié puissent avoir une entrevue dans les vingt-quatre heures de leur arrivée au Canada.

* L'idée de créer une catégorie spéciale d'agents chargés exclusivement des réfugiés m'a été suggérée la première fois par des agents d'immigration supérieurs au bureau central d'Exécution de la Loi à Toronto.

Les agents chargés des réfugiés seraient choisis parmi le personnel de la CEIC. Ils devraient posséder des compétences particulières, et être choisis pour la qualité de leurs relations interpersonnelles par un comité conjoint composé de membres de l'OR et de la CEIC.

Ils devraient recevoir une formation spéciale sur tous les aspects touchant aux problèmes des réfugiés : les pays en crise sources de réfugiés; les problèmes que rencontrent les réfugiés comme êtres humains et comme étrangers dans un nouveau pays; le processus de reconnaissance du statut de réfugié et les services dont les réfugiés peuvent bénéficier. Leur formation devrait être intensive (de trois à six mois); elle pourrait être assurée par le Service de formation de l'OR. Il est proposé que le bureau de l'agent chargé des réfugiés jouisse d'un prestige et d'un rang appropriés dans la hiérarchie de la CEIC.

L'ACR doit être un guide pour les revendicateurs. Il leur indiquera les services qui sont à leur disposition, tout particulièrement l'aide juridique et les réseaux d'aide sociale (privés et publics) et assurera la liaison entre les revendicateurs et la CEIC pendant tout le processus. L'ACR devra également être capable de discerner les cas relevant de programmes spéciaux, et d'indiquer au revendicateur comment en bénéficier. Dans ces fonctions, c'est lui qui assurera la liaison entre la CEIC et

l'OR. En sa qualité d'agent d'immigration, l'ACR doit connaître la législation sur l'immigration et être capable de déceler les cas exigeant des mesures exécutoires auxquelles je reviendrai plus loin aux pages 89 et 93.

Pour assumer pleinement cette liaison entre la CEIC et l'OR, il serait souhaitable de détacher l'ACR auprès de l'OR pour un engagement d'au moins trois ans. Pendant cette période, il doit dépendre de l'administration de l'OR; l'ACR pourra en effet mieux exercer ses fonctions s'il est entièrement libéré des soucis et des pressions que lui causeraient des taches d'immigration et d'exécution de la Loi. Cette collaboration avec divers organismes ainsi que l'expérience acquise seront fort utiles pour la planification future.

Une autre possibilité qui m'a été souvent suggérée (et qui rappelle le processus français) serait d'adresser le revendicateur directement à l'OR. En d'autres termes, chaque fois qu'un revendicateur adresse une demande à la CEIC, que ce soit au moment de l'arrivée ou plus tard, un agent d'immigration l'adressera automatiquement à l'OR où un agent de liaison spécial exercerait les fonctions de l'ACR décrites ci-dessus. Un revendicateur déjà présent dans le pays pourrait s'adresser directement à l'OR qui avertirait la CEIC en temps voulu.

Cette solution aurait l'avantage de distinguer les problèmes d'immigration de ceux de la reconnaissance du statut de réfugié, mais l'inconvénient de donner l'impression de retirer à la CEIC tous ses intérêts légitimes dans la personne du revendicateur.

b) **Le rôle de la CEIC dans les auditions de réfugiés**

Actuellement, les agents de la CEIC participent aux décisions concernant les réfugiés, tant pour les formalités initiales que pour les réexamens devant la CAI. Les agents de la CEIC procèdent aux interrogatoires sous serment, mais comme nous l'avons déjà indiqué aux pages 36 et 46, ils n'ont pas été préparés à cette tâche. Lors des réexamens devant la CAI, les agents de la CEIC participent aux auditions comme agents des appels représentant le ministre de l'Emploi et de l'Immigration, mais cette fois comme "partie adverse".

L'audition se déroule comme les autres appels devant la CAI. Elle est contradictoire, et l'agent des appels fait subir un contre-interrogatoire au revendicateur. A cause de la nature même de la procédure, l'agent des appels est dans le "camp adverse". Cette relation semble acceptable dans d'autres processus juridiques, mais en ce qui concerne les réfugiés, l'Immigration ne pourrait pas être considérée comme l'adversaire du réfugié, n'ayant pas essentiellement de rapports conflictuels avec lui.

Dans les décisions concernant les réfugiés, le rôle de la CEIC devrait être celui d'un partenaire dans une enquête conjointe. La CEIC a un intérêt légitime à ne laisser entrer au Canada que les personnes qui répondent aux normes prévues par notre législation. Elle doit présenter à l'OR toutes les informations qu'elle possède (si celles-ci ont un rapport avec la décision). La CEIC n'a pas besoin de participer à chaque audition mais elle devrait avoir le droit de présenter des preuves chaque fois qu'elle le juge utile. En cette capacité, la CEIC serait censée participer à un échange d'informations qui pourrait s'avérer objectif et mutuel. L'agent de la CEIC présent aux auditions devrait également, en cas de revendication, fournir à l'OR les renseignements dont disposent les autorités de l'Immigration et qui se rapportent au processus. Les problèmes d'immigration n'ont pas leur place à ces auditions, et l'agent devrait se garder de les aborder. Je recommande de donner une formation spéciale à cet effet aux agents de la CEIC qui exerceront ce rôle.

L'OR aura la responsabilité d'apprécier l'à-propos et la valeur des preuves. Ces considérations ainsi que le problème des pouvoirs à accorder à l'OR dans l'audition des réfugiés seront abordés en détail aux pages 142 à 155.

c) **L'exécution de la Loi sur l'immigration et le revendicateur**

Comme je l'ai déjà mentionné aux pages 19 à 23, l'exécution de la Loi sur l'immigration et la reconnaissance du statut de réfugié sont des fonctions distinctes basées sur des principes différents. En théorie, les deux processus devraient être entièrement distincts, car dès le moment où une personne revendique le statut de réfugié, des considérations particulières entrent en jeu et dès lors la politique et la législation en matière d'immigration ne sont plus applicables. En pratique toutefois la distinction n'est pas aussi nette. Aussi longtemps que le revendicateur est au Canada, il est visé par l'immigration qui est chargée de protéger la souveraineté canadienne et les intérêts du public. Trouver l'équilibre entre les intérêts de l'exécution de la Loi sur l'immigration et les droits de celui qui revendique le statut de réfugié est une tâche difficile et délicate. Autant que possible, les mesures de contrôle ne devraient s'appliquer que dans les cas d'absolue nécessité.

(i) **Le réfugié qui présente sa revendication à la frontière**

La personne qui arrive à un point d'entrée au Canada et présente une revendication sera adressée à un ACR pour avoir une entrevue le plus rapidement possible. La chose devrait se faire dans les vingt-quatre heures. Si aucun ACR n'est libre, l'agent d'immigration aura le droit de détenir le revendicateur en attendant l'entrevue. A l'entrevue, l'ACR demandera les

renseignements de base et indiquera au revendicateur à qui s'adresser pour obtenir de l'aide. Il remplira un formulaire avec les renseignements de base; il en remettra une copie à l'OR et une autre au HCR. L'appendice VIII suggère un modèle pour ce formulaire.

Dans certains cas, il y aurait lieu de croire que le revendicateur représente un danger pour le public. Par exemple, en cas de présomptions sérieuses de criminalité ou lorsqu'il n'est pas possible de déterminer, avec une certitude raisonnable l'identité du revendicateur, les autorités pourraient ordonner la tenue d'une enquête aux termes de la Loi sur l'immigration. Mais, contrairement à ce qui arrive actuellement, l'enquête n'aurait pas lieu dans chaque cas. Ce qui entraînerait évidemment des économies en ressources humaines.

Après l'entrevue avec le revendicateur, l'ACR devra déterminer si, en plus des auditions devant l'OR, il est nécessaire de procéder à une enquête d'immigration. Il a été suggéré que le revendicateur soit obligatoirement mené devant un arbitre qui le soumettra à un contrôle d'immigration. Le rédacteur du présent Rapport estime que, dans la vaste majorité des cas, ce contrôle est superflu et qu'il suffit de remettre le formulaire avec les données de base aux autorités de l'immigration. En outre la création d'un document d'identité (voir pages 178 à 180) serait un excellent outil pour le contrôle d'immigration et le suivi des

revendicateurs. Actuellement, les personnes qui ne dévoilent pas leurs intentions véritables lorsqu'elles arrivent au Canada et revendiquent par la suite le statut de réfugié peuvent présenter au pays une revendication qui les exempte des contrôles d'immigration revêtant la forme d'une procédure d'exécution de la Loi. Elles ont le statut d'immigrant et sont tenues de se présenter au bureau de l'immigration pour le faire prolonger, mais sont dispensées de l'enquête d'immigration.

Les réfugiés qui font connaître entièrement leurs intentions et présentent leur revendication aussitôt qu'ils sont entrés au Canada, devraient bénéficier des mêmes avantages. Actuellement il leur arrive fréquemment d'être détenus et traités d'une manière très différente de ceux qui présentent leur revendication après leur arrivée.

Le revendicateur recevrait des documents d'immigration valables que pour une période déterminée. Il serait ainsi obligé de rester en contact permanent avec l'ACR. En outre, la CEIC délivrerait les permis d'emploi et d'étudiant; elle garderait ainsi le contact avec les revendicateurs et pourrait les suivre. Les revendicateurs qui se verraient refuser le statut de réfugié seraient déférés aux autorités de l'immigration. En ce cas il y aura un rapport et au besoin une enquête.

Une autre possibilité serait de reconnaître la présence de facto des revendicateurs et de leur accorder un droit d'entrée temporaire, comme cela se fait en France. On a prétendu que cette procédure inonderait le Canada de revendicateurs désireux de bénéficier d'un statut temporaire. Ce statut ne serait autre chose qu'une reconnaissance de jure d'une autorisation temporaire de facto de demeurer au Canada. Ce rapport ne préconise pas d'accorder ce statut temporaire aux revendicateurs mais il estime que cette solution est acceptable et pourrait être envisagée.

On a suggéré qu'attendre la fin du processus pour entamer les procédures d'exécution de la Loi sur l'immigration, résulterait en retards excessifs. Mais exiger au contraire d'entamer des procédures d'exécution de la Loi pour chaque personne cherchant à entrer au Canada pour y obtenir la protection, serait une méthode absolument inefficace et inutilement coûteuse en ressources humaines. Une grande partie des retards actuels est due aux nombreuses enquêtes nécessaires pour présenter les revendications. Moins nombreuses, les enquêtes réellement nécessaires pourraient être achevées en moins de temps. Il est peu probable que nous réussissions à gagner du temps en entamant les procédures d'exécution de la Loi en même temps que le processus; en effet, quand le processus a pris fin, la procédure d'exécution de la Loi devrait essentiellement être reprise pour en arriver à la décision finale.

(ii) Le revendicateur déjà au Canada

Les revendicateurs déjà au Canada et possédant un statut valide d'immigration pourraient s'adresser directement à l'OR. L'ACR aura alors une entrevue avec le revendicateur, remplira un formulaire avec les données de base et en transmettra une copie à la CEIC. Les revendications parvenant à un bureau de la CEIC seront transmises à l'ACR qui, après l'entrevue, remettrait les documents d'immigration au revendicateur. Comme ces revendicateurs doivent se présenter au Centre d'Immigration du Canada de leur localité pour conserver leur statut, les autres garanties ne seront plus nécessaires. Si par la suite le revendicateur enfreignait la législation sur l'immigration, le cas pourrait être traité par l'ACR qui aurait compétence pour décider si l'infraction est suffisamment grave pour nécessiter des mesures d'exécution de la Loi.

Les personnes illégalement au Canada et celles qui sont arrêtées par les autorités de l'immigration et qui revendiquent ultérieurement le statut de réfugié pourront voir leur cas étudié de la façon qui a été suggérée pour les personnes revendiquant le statut de réfugié à un point d'entrée.

d) Détention

La détention de ceux qui revendiquent le statut de réfugié soulève des problèmes épineux, entre autres de nature morale. Pour le réfugié authentique qui a subi tant d'épreuves, cette liberté restreinte est un affront à sa dignité et nous devons chercher à l'éviter. La détention n'est souhaitable ni pour le réfugié ni pour l'État du point de vue financier. Elle se justifie pourtant dans certains cas en raison des impératifs de la Loi, de l'ordre et de notre propre sécurité.

Qui prendrait sur lui d'ordonner la détention d'un revendicateur? La détention s'impose, non en raison de la nature du processus de reconnaissance du statut de réfugié, mais par la nécessité de faire respecter les mesures prises en matière d'exécution de la Loi sur l'immigration. C'est sur la nécessité de contrôler des personnes qui n'ont pas le droit de vivre au Canada et de protéger notre société contre des individus qui représentent pour elle un danger probable que se fondent les possibilités de restriction à la liberté individuelle des revendicateurs, qui peuvent aller jusqu'à la détention. Ces problèmes concernent l'exécution de la Loi, et ceux qui ont pour mission de faire respecter la législation sur l'immigration sont les mieux qualifiés pour les administrer. Nous avons déjà noté l'importance de distinguer les mesures visant les réfugiés de l'ensemble des règles d'immigration. Il serait inapproprié de charger l'OR de ces décisions, décisions qui impliquent l'application de la légis-

lation sur l'immigration dont les motifs n'ont aucun rapport avec la reconnaissance du statut de réfugié.

Par conséquent, la décision de détenir des revendicateurs devrait continuer à relever des arbitres et ce dans le cadre de l'application des lois sur l'immigration.

Nous pourrions toutefois introduire certains changements pour faciliter la tâche des arbitres dans ce domaine. Actuellement les arbitres ne peuvent pas considérer le revendicateur comme un réfugié éventuel mais seulement comme une personne ayant enfreint la législation sur l'immigration. Ceux qui craignent réellement la persécution constituent des problèmes particuliers pour les arbitres parce qu'ils risquent de ne pas être reconnus comme réfugiés et de se voir refuser la permission de demeurer au Canada. A cause de leur crainte d'être renvoyés dans leur pays d'origine, la possibilité est grande que les réfugiés ne se représenteront pas devant les autorités d'immigration pour se plier aux exigences relatives à l'expulsion.

> Notre étude des conditions de détention pour ces personnes à Montréal nous a convaincus des nombreux abus qui sont actuellement commis à l'égard de ces personnes qui demandent la protection du Canada. Il nous semble, par exemple, inadmissible qu'on détienne des requérants simplement parce qu'ils n'ont pas, au jugement de l'agent d'immigration, l'argent suffisant pour subvenir à leurs besoins, ou parce qu'ils ont déjà fui la justice ou la police dans leur pays d'origine, etc..... Nous croyons que les cautionnements

exigés sont souvent trop élevés pour ces requérants qui ne peuvent pas toujours compter sur des amis ou des membres de la famille ici.*

Les arbitres ont besoin d'être mieux informés sur les chances du revendicateur d'être autorisé à demeurer au Canada. S'il est en effet probable qu'il obtiendra l'autorisation, en qualité de réfugié ou pour des raisons humanitaires, la détention n'est manifestement pas indiquée. Un ACR ayant reçu la formation nécessaire et connaissant les problèmes des réfugiés peut à cet égard fournir des renseignements précieux à la CEIC et aux arbitres. En outre quand les circonstances le justifient, l'ACR devrait avoir la possibilité de présenter ses arguments à un arbitre pour faire libérer un réclamant détenu. Tous ceux qui s'occupent des réfugiés doivent collaborer dans le but d'éliminer les détentions inutiles.

Certains ont suggéré de faire reconsidérer les décisions des arbitres. Les différences sont actuellement très grandes d'une ville à l'autre. Si les détentions sont peu nombreuses à Montréal, à Toronto les personnes qui adressent leur revendication au point d'entrée doivent déposer des cautionnements très élevés dans presque chaque cas et de nombreux revendicateurs sont détenus pendant de longues périodes. Cet écart peut s'expliquer par plusieurs raisons comme par exemple des ONG mieux structurés et de

* Présenté par la Ligue des droits et libertés, Montréal.

meilleurs rapports entre les autorités de l'immigration et les conseils et ONG à Montréal.

Dans le système de présentation officiel suggéré ci-dessus, l'ACR adresse tous les revendicateurs à l'ONG approprié. Nous espérons que cette pratique suscitera de nouvelles solutions pour remplacer la détention.* Il sera utile également que les décisions prises par les arbitres soient périodiquement étudiées par des arbitres, la CEIC, les ACR et les membres de l'OR. Tous ceux qui sont mêlés aux problèmes des réfugiés se tiendront ainsi au courant de l'activité de leurs collègues.

Je suis également très préoccupé par les conditions de détention dont la qualité a sérieusement besoin d'être améliorée. J'estime que le problème est suffisamment grave pour que la CEIC l'étudie immédiatement.

6) Le rôle du Ministre

Le Ministre a la responsabilité de l'établissement de la politique d'immigration, et celle-ci se traduit en partie par la manière dont elle est appliquée et la mesure dans laquelle elle offre un asile sûr aux personnes déplacées et persécutées. Il

* Il serait extrêmement utile que le gouvernement accorde des fonds pour faire démarrer un réseau à l'échelle nationale de groupes d'ONG de soutien.

nous est impossible d'aider tous les réfugiés du monde, et c'est le Ministre qui décide quels sont ceux qui ont le plus besoin de notre aide.

La reconnaissance du statut de réfugié toutefois n'a qu'un rapport très lointain avec la politique d'immigration. Le processus consiste à étudier les faits et à faire appliquer des normes officielles complexes. C'est une fonction où les aspects politiques ou autres n'ont pas à intervenir. Il s'agit davantage d'une procédure quasi judiciaire d'où le Ministre devrait être absent.

Limiter ainsi ces fonctions allègerait la tâche du Ministre. L'exercice de ses responsabilités nombreuses et essentielles ne serait plus empêché par des problèmes difficiles et souvent fort complexes provenant du processus de reconnaissance du statut de réfugié. En outre, sauf en de très rares circonstances, le nouvel organisme indépendant ne devrait plus soumettre ses décisions au Ministre qui de toute manière serait incapable de les étudier toutes personnellement. Son rôle consistera plutôt à organiser des programmes spéciaux et à faire admettre, dans des cas particuliers, des personnes pour des raisons humanitaires. Cette délégation de responsabilités laissera au Ministre énormément de possibilités d'alléger le fardeau de ceux qui ont besoin de notre assistance.

a) **Programmes spéciaux**

Des raisons humanitaires peuvent amener le Ministre à se montrer plus généreux que ne l'exigent nos obligations internationales et à faciliter l'établissement de groupes particuliers. Quand de pareilles situations se produisent, nous créons des programmes spéciaux, et il est souhaitable que cette pratique se maintienne. Nous disposons ainsi d'une procédure pour traiter un afflux inattendu de revendications sans avoir à examiner chaque cas séparément. A cet égard le rôle du Ministre est important par le fait qu'il l'exerce dans un contexte socio-politique et qu'il est politiquement responsable. Le Ministre doit également pouvoir accorder la protection dans des cas particuliers de nature délicate relevant de la politique sans devoir passer par le processus normal.

Les programmes spéciaux sont extrêmement importants. Ils permettent d'éviter les frais liés au processus de reconnaissance dans les cas particuliers où il est évidemment impossible de renvoyer les revendicateurs dans leur pays d'origine à cause de troubles politiques. C'est ce qui se produit actuellement pour plusieurs pays comme l'Iran, le Salvador, Sri-Lanka et d'autres pays de l'Est, pour n'en citer que quelques-uns.

S'il semble à l'ACR que la revendication est fondée et qu'il peut recommander l'admission permanente du revendicateur au Canada aux termes d'un programme spécial, il pourrait suggérer au revendicateur de faire une demande en invoquant des raisons humanitaires. En cas de décision défavorable, ou si le revendicateur refuse de suivre cette voie, le cas pourrait alors passer par la filière normale, c.-à-d. être soumis à l'OR et faire l'objet d'une audition.

La rentabilité éventuelle des programmes spéciaux ne peut être évaluée à juste titre en raison de leur sous-utilisation. De nombreuses personnes venant des pays mentionnés doivent passer par un processus coûteux alors que la décision finale n'a que peu d'importance pratique immédiate : dans tous les cas en effet (sauf bien entendu pour les revendicateurs qui présentent un risque grave pour notre société) ces personnes recevront la protection de facto contre le refoulement.

Je recommande par conséquent de faire appliquer des programmes spéciaux plus régulièrement pour des cas où il n'y aura pas ordonnance d'expulsion. Au lieu de devoir passer par tout le processus, je suggère que les personnes qui se verraient refuser le droit de résidence permanente reçoivent un permis du Ministre qui serait révisé si nous modifions notre politique en matière d'exclusion à l'égard du pays de l'intéressé. Les conséquences pratiques seraient les mêmes qu'actuellement mais nous pourrions

grandement atténuer les souffrances humaines et réduire considérablement les frais administratifs. Le permis du Ministre ne pourrait être annulé qu'après avis de personnes compétentes connaissant le pays en question et après étude de l'évolution du cas.

b) **Étude par le Ministre de revendications appuyées par des raisons humanitaires**

L'ACR devrait avoir le droit de demander une étude spéciale dans certains cas où des raisons humanitaires le justifient.

L'ACR devrait avoir le droit de présenter au cabinet du Ministre, en les accompagnant de ses recommandations, les cas des revendicateurs qui ne répondent pas à la définition de réfugié au sens de la Convention mais qu'il estime mériter une étude de sa part.

Si la décision est négative et que tous les appels échouent, le revendicateur aura encore comme actuellement la possibilité de s'adresser au Ministre en invoquant des raisons humanitaires.

c) **Renvoi d'un réfugié au sens de la Convention pour raison de sécurité**

La reconnaissance du statut de réfugié et l'interprétation de la Convention seront du ressort exclusif de l'OR. Une fois considérée comme un réfugié au sens de la Convention au

Canada (voir page 72), une personne acquiert certains droits qui ne peuvent être abrogés sauf si elle représente une menace pour la sécurité nationale. (La page 155 discute des effets de la décision de l'OR.) Actuellement de pareilles situations relèvent de l'article 55 de la Loi de 1976 sur l'immigration qui traite des réfugiés qui peuvent être renvoyés vers le pays où ils craignent la persécution. Un réfugié peut être renvoyé si le Ministre estime qu'il ne devrait pas être autorisé à demeurer au pays ou quand l'une des circonstances ci-après s'applique à lui.

a. S'il a été condamné pour une infraction passible d'un emprisonnement de dix ans ou plus. Si l'infraction a été commise ailleurs qu'au Canada, sa gravité doit être telle que, si elle avait été commise au Canada, elle serait passible, conformément à une loi votée par le Parlement, d'une peine de prison de dix ans ou davantage. Si cinq années ou plus se sont écoulées depuis la date où la sentence fut prononcée et que la personne a convaincu le gouverneur en conseil qu'elle s'est réhabilitée, le renvoi ne peut avoir lieu.

b. S'il s'est livré à des activités d'espionnage ou de subversion, ou qu'il existe des craintes justifiées de croire qu'il se livrera à de pareilles activités, sauf si le Ministre est convaincu que l'intérêt national ne sera pas lésé en l'admettant au pays.

c. S'il existe des raisons valables de croire qu'il se livrera à des activités de subversion ou d'incitation à la subversion par la force contre un gouvernement, quel qu'il soit, alors qu'il se trouve au Canada.

d. S'il existe des raisons valables de croire qu'il se livrera à des activités violentes susceptibles de menacer la vie ou la sécurité de personnes au Canada.

L'alinéa (a) ci-dessus traite des infractions commises en dehors du Canada. Quand, en raison de pareilles infractions, l'OR décide de refuser la protection à un réfugié, le Ministre devrait être lié par cette décision. Pour les infractions commises au Canada, le réfugié devrait être passible des sanctions criminelles prévues par la législation de notre pays. La Loi devrait par conséquent être amendée de façon que le Ministre ne tienne compte que des infractions commises au Canada pour renvoyer une personne si celle-ci présente une menace grave pour la sécurité publique.

Elle devrait être amendée en outre pour exiger que le Ministre soit d'avis non seulement que le réfugié doit être renvoyé du Canada, mais également qu'il présente un danger pour la sécurité de notre pays.

Une décision de ce genre doit normalement appartenir au Ministre qui est une personnalité politiquement responsable, et non à l'OR : il s'agit en effet de problèmes relevant de la sécurité nationale. A cause de la gravité de la décision, le réfugié devrait avoir le droit de présenter son cas de la manière décrite à la page 164.

d) **L'octroi de la résidence permanente**

Quand une personne a été reconnue comme un réfugié au

Canada, il en résulte certaines conséquences qui sont décrites à la page 155. Notre principale obligation envers les réfugiés au sens de la Convention est le non-refoulement. La Convention n'accorde pas aux réfugiés un droit d'asile permanent, c.-à-d. la résidence dans le territoire du pays signataire qui a offert la protection.

Octroyer l'asile est considéré comme l'exercice d'une prérogative de l'État. Tout en ayant le droit de rechercher l'asile, le réfugié n'a pas le droit de se le faire octroyer. Le droit du réfugié est d'être protégé contre une expulsion par la force vers le pays où il est persécuté. Au Canada, comme dans de nombreux autres pays industrialisés et développés, l'asile prolongé ou la résidence permanente s'octroient en pratique presque toujours automatiquement à ceux qui sont des réfugiés au sens de la Convention. Notons toutefois que ceci est la politique du ministère de l'Immigration, et qu'elle ne découle pas nécessairement de l'application de la Convention ou de principes juridiques internationaux. (Nous analyserons davantage cette situation dans la Partie II car il a été mentionné que le droit d'asile a évolué pour devenir un principe du droit international coutumier). Nous discuterons ici de la manière dont nous accordons la résidence permanente aux réfugiés.

Actuellement, le revendicateur dont la demande a été acceptée a besoin d'un ordre en conseil pour obtenir le statut de

résident permanent. Notre Loi sur l'immigration en effet ne permet à personne de revendiquer et d'obtenir le droit d'établissement en étant au Canada, sauf si le gouverneur en conseil* a donné l'autorisation de faire une exception. Pratiquement tout le monde convient que cet ordre ne devrait pas être obligatoire pour chaque réfugié au sens de la Convention qui cherche à obtenir le droit d'établissement. Il a été proposé d'amender la Loi de manière à pouvoir créer, par voie de règlement, des catégories de personnes y compris les réfugiés au sens de la Convention et d'autres groupes particuliers invoquant des raisons humanitaires, qui seraient habilitées à revendiquer la résidence permanente et le droit d'établissement alors qu'elles se trouvent au Canada. Pareille mesure ajouterait de la souplesse au processus et donnerait le droit au Ministre d'accepter certaines personnes en vertu de programmes spéciaux et d'éviter ainsi le recours à l'ordre en conseil. Dans ce rapport je préconise un règlement de ce genre qui deviendrait un important mécanisme d'appoint qui faciliterait l'octroi du droit d'établissement à certaines personnes en vertu de programmes spéciaux.

La position du réfugié au sens de la Convention est toutefois unique en son genre. La possibilité pour lui d'obtenir le

* Nous devons citer l'exception accordée aux personnes ayant fait l'objet d'ordonnances d'exclusion non exécutées avant le 13 novembre 1967; ces cas n'ont toutefois pas leur application ici.

droit d'établissement au Canada ne devrait pas dépendre d'un règlement mais au contraire être enchâssée dans notre Loi. Nous recommandons par conséquent d'amender la Loi sur l'immigration de manière à permettre aux réfugiés au sens de la Convention présents au Canada de revendiquer la résidence permanente, et en cas d'acceptation, d'obtenir le droit d'établissement. Il est recommandé en outre d'amender la Loi pour autoriser la création, par voie de règlement, de catégories spéciales de personnes pouvant invoquer des motifs humanitaires et permettre ainsi à des personnes présentes au Canada de revendiquer et d'obtenir le droit d'établissement.

Aussi, quand l'OR décide qu'un réfugié est un réfugié au Canada au sens de la Convention, l'ACR l'adressera au Centre d'immigration approprié où il présentera une revendication de résidence permanente. S'il ne souhaite toutefois pas obtenir le droit d'établissement parce qu'il espère que la persécution prendra fin dans son pays et qu'il pourra y retourner, le Ministre devrait lui accorder un permis de séjour au Canada.

Le fait d'avoir reçu un permis du Ministre donne au réfugié certains droits prévus par la Convention, entre autres celui de recevoir un document de voyage prévu par la Convention; ce droit

n'existe toutefois pas dans la législation canadienne. Nous nous trouvons ici devant une difficulté parce qu'en traitant les revendications de résidence permanente et de droit d'établissement, la CEIC exige souvent du réfugié qu'il possède un passeport en règle. Or par définition, un réfugié au sens de la Convention refuse de se prévaloir de la protection de son pays. Comme souvent on estime que le fait pour un revendicateur d'obtenir un passeport national équivaut à se prévaloir à nouveau de la protection du pays dont il est ressortissant, il n'est pas logique que nous exigions du réfugié de faire ce que nous lui reconnaissons le droit de refuser.

Il est recommandé par conséquent que les réfugiés soient munis des documents de voyage prévus par la Convention (ou d'un document de voyage canadien possédant les mêmes éléments que le document de la Convention).

Un réfugié au sens de la Convention qui s'est vu refuser la résidence permanente devrait pouvoir interjeter appel auprès de la CAI sur la foi de raisons reconnues et équitables. Si le refus implique des motifs de sécurité nationale et que l'on peut prouver que ceux-ci ne peuvent être dévoilés, un certificat de sécurité sera déposé et le rôle de la CAI se limitera alors à vérifier si le refus de reconnaître le droit d'établissement est légal. La CAI dont la décision est basée sur des considérations de sécurité

nationale ne saurait, dans l'exercice de ses justes prérogatives, substituer son jugement à celui du Ministre.

7. Accessibilité et demandes manifestement non fondées

Un principe directeur dans la reconnaissance du statut de réfugié est celui de l'accessibilité au processus. Si nous voulons respecter le principe du non-refoulement, le processus doit être accessible à tous les réfugiés. En même temps, il est important également de préserver l'intégrité du processus : celui-ci doit être au service du réfugié et non pas devenir un outil entre les mains de ceux qui cherchent à éluder notre législation sur l'immigration.

La question de l'accessibilité a été discutée dans pratiquement toutes les présentations que j'ai reçues, et elle figurait en bonne place lors de toutes les audiences et conférences auxquelles j'ai assisté. Pour ne citer que deux exemples, la question de l'accessibilité constitue un élément important dans les propos avancés par la CEIC et Amnistie internationale pour appuyer leur présentation.

Selon la CEIC :

> Le mécanisme de contrôle qui guidera l'accès au processus de reconnaissance de statut ne doit pas aller à l'encontre de l'engagement du Canada envers la Convention. Ce mécanisme devra faire appel à des critères objectifs d'où seront absents les jugements concernant le <u>fond</u> d'une revendication

> du statut de réfugié.... La question du fond d'une revendication devrait être traitée par l'organisme chargé de la reconnaissance du statut de réfugié conformément à la Loi sur l'immigration.
>
> Selon Amnistie internationale :
>
> La section canadienne d'Amnistie internationale partage les préoccupations du gouvernement de ce pays en ce qui concerne les abus à l'endroit du processus, ces abus portant préjudice au revendicateur authentique. Toutefois nous devrions avoir comme premier souci l'identification exacte et la protection des réfugiés authentiques; ce n'est qu'en second lieu que nous devrions tenter de décourager la présentation de revendications abusives.

Ce qui est avant tout en jeu ici n'est pas l'objectif du processus, mais ses moyens. Nous ne pouvons pas abandonner les objectifs qui sont de protéger les réfugiés authentiques et de respecter les obligations internationales que nous nous sommes imposées en adhérant à la Convention. Tout ceci implique que la méthode doit être capable d'identifier dans un délai raisonnable ceux qui sont des réfugiés au sens de la Convention, de leur accorder la protection et de faire tout ce qui est en notre pouvoir pour atténuer leurs épreuves. Il est également entendu que, pour atteindre ces objectifs, nous devons empêcher dans la mesure du possible les non-réfugiés d'utiliser le même processus et d'ainsi compromettre le processus d'identification des réfugiés authentiques.

J'ai déjà déclaré qu'en appliquant efficacement le processus, nous réduirions radicalement le nombre des revendications abusives. C'est pour cette raison que je propose que tous les réfugiés au sens de la Convention puissent avoir accès à notre

processus, et par voie de conséquence tous les revendicateurs, du moins dans une certaine mesure. Car, aussi longtemps que nous ne connaissons rien au sujet d'un revendicateur, nous ne pouvons savoir s'il est un réfugié au sens de la Convention. Je propose par conséquent d'accorder à tous les revendicateurs un accès initial au processus ainsi qu'une première décision au sujet de leur statut par l'Office des réfugiés. Je propose en outre, comme nous le verrons plus loin, l'imposition de certaines restrictions dans le cas des demandes irrecevables. Mais avant de me pencher sur ce problème, je désire discuter de la question controversée de la "demande manifestement non fondée" (DMNF), concept que l'on trouve dans certaines juridictions et qui est à l'étude dans d'autres.

a) Demandes manifestement non fondées

Ce concept a été mis de l'avant pour en limiter l'accès au processus à cause du trop grand nombre de revendications abusives.

La crise économique mondiale a coïncidé avec des désordres politiques dans de nombreux pays. Le nombre toujours croissant des demandes d'asile a incité des pays traditionnellement accueillants envers les réfugiés à prendre des mesures plus restrictives. De nombreux pays qui actuellement revoient les procédures qu'ils appliquent aux réfugiés afin de les rendre plus efficaces, cherchent en fait à les modifier dans un sens plus restrictif. Cette attitude "minimaliste" envers les obligations imposées par

la Convention risque fort d'entraîner un effet en cascade. Aucun pays ne désire être considéré comme un pays "ouvert" aux réfugiés, par crainte de les voir affluer en trop grand nombre et être obligé injustement de devoir en supporter le fardeau.

Au Canada, cette évolution de la situation a été étudiée en détail par des barreaux, des organismes non gouvernementaux et certains ministères. A cause de notre situation géographique, nous ne sommes pas inondés de demandes émanant de personnes ne cherchant qu'à améliorer leur situation financière. La vaste majorité des revendicateurs proviennent de pays où sévissent la répression politique et les atteintes aux droits de la personne. Mais si cette situation changeait? Ne serions-nous pas prêts à chercher un moyen efficace pour écarter ceux qui abusent de notre processus? Le concept de la "demande manifestement non fondée" a été évoqué aussi bien ici que dans les milieux internationaux. Étant donné le nombre considérable de discussions et la grande influence qu'il exerce sur les décisions touchant les réfugiés, une analyse nous semble nécessaire.

Le concept de l'examen préliminaire des revendications n'est pas nouveau et son existence est marquée d'épisodes mouvementés. Il semble être d'abord apparu dans les Pays scandinaves. En 1954, la Suède a décrété que les agents frontaliers transmettraient les revendications sauf celles qui étaient "manifestement non fondées"

à une autorité centrale qui statuerait sur leur sort. La Norvège a introduit une disposition similaire en 1956. Ces exemples furent suivis par d'autres nations.

Plus tard le concept de la "demande manifestement non fondée" a été appliqué pour refuser des revendicateurs à la frontière. Comme cette pratique aboutit en fait à les exclure du processus, elle a soulevé de sérieuses questions.

> Des procédures spéciales adoptées par certains pays pour éliminer les demandes de statut de réfugié jugées comme "manifestement non fondées" entraînèrent un risque d'erreur dans la décision. Le HCR nota que ce dépistage "exige une évaluation quant au fond, similaire en nature à celle utilisée généralement pour déterminer le statut de réfugié, et que pour un requérant refusé, les conséquences des erreurs ne sont rien moins que graves."..... Certains requérants dont les demandes semblent à prime abord non fondées.... finissent plus tard par être reconnus comme réfugiés.*

Cette situation a fait suggérer une voie médiane. Les autorités de l'immigration conserveraient le pouvoir de déclarer certaines revendications comme étant manifestement non fondées, mais avec la condition que leurs décisions pouvaient être réexaminées. Aussi, en 1983 le HCR a suggéré ceci :

> a. Le revendicateur du statut de réfugié devrait avoir droit à une entrevue personnelle complète au sujet de sa revendication et ce, si possible, avec un agent d'une instance habilitée à reconnaître le statut de réfugié.

* Avery, page 241.

b. Les autorités normalement compétentes pour reconnaître le statut de réfugié devraient décider des revendications manifestement non fondées ou de nature abusive.

c. (Un) revendicateur refusé devrait avoir la possibilité de faire réexaminer la décision avant de faire l'objet d'une mesure d'expulsion ou de refoulement.*

Toutefois des doutes viennent d'être émis à l'encontre de ce genre de mécanismes de contrôle préliminaire. L'application du concept de la "demande manifestement non fondée" (DMNF) a souvent failli faire refuser l'accès aux processus de reconnaissance du statut à d'authentiques réfugiés. M. Alte Grahle Madsen, éminente autorité dans ce domaine, a remarqué que des décisions administratives non fondées d'irrecevabilité collective dont il n'a jamais été fait état ont menacé le processus visant la reconnaissance du statut des réfugiés dans de nombreux pays.

Comme d'autres qui ont étudié le problème, M. Madsen a fait remarquer le danger du concept des "demandes manifestement non fondées" et s'est demandé s'il était efficace pour décourager les revendications abusives.*

* HCR Sous-comité de surveillance pour la protection internationale (1983), paragraphe 29.

** Il est intéressant de noter à cet égard que dernièrement la Norvège a ordonné une révision de ses lois sur l'immigration, et que la Commission royale qui en était chargée a recommandé à l'unanimité que le concept des "demandes manifestement non fondées" et des procédures d'examen préliminaire soit totalement abandonné.

Je suis arrivé moi-même à la conclusion que l'expression "demande manifestement non fondée", telle qu'elle est généralement comprise, comporte une contradiction en soi et ne devrait plus être utilisée. L'objectif sous-jacent de limiter le nombre des abus pourrait être atteint par une méthode différente que nous décrirons plus loin.

La signification du mot "manifeste" est en soi un obstacle qui empêche d'utiliser ce concept en pratique. Le Dictionnaire Robert définit "manifeste" comme "dont la nature est évidente", c.-à-d. selon le même dictionnaire "qui a le caractère de ce qui s'impose à l'esprit avec une telle force qu'il n'est besoin d'aucune autre preuve pour en connaître la vérité, la réalité". Les phénomènes répondant à cette définition sont nombreux.

Le survivant d'un camp de concentration réduit à l'état de squelette est "manifestement" affamé, tout comme de nombreuses victimes de la sécheresse en Afrique. Mais lorsque l'on tient compte des énormes différences dans ce que perçoivent les sens et dans ce dont le raisonnement est capable, on notera souvent que ce qui est manifeste pour certains ne l'est pas pour d'autres.

Les revendications des réfugiés sont souvent de cette espèce. Elles concernent des situations propres à d'autres pays qu'il est extrêmement difficile d'observer directement. Les autorités canadiennes qui reçoivent ces revendications peuvent être convaincues, après s'être basées en général sur des rapports faits par des tiers, que la situation n'est pas celle décrite par le revendicateur. Mais d'autres peuvent ne pas être d'accord. Il est par conséquent impossible de qualifier d'une manière ou d'une autre la situation du terme "manifestement".*

En outre quand un réfugié au sens de la Convention déclare craindre à juste titre être persécuté, il fait une déclaration qui comporte une partie subjective et une partie objective. Qu'il éprouve ou non des craintes relève de perceptions subjectives impossibles à vérifier manifestement. Sauf dans des cas extrêmes, de pareilles revendications peuvent avoir des aspects

* M. Howard Aldeman a attiré mon attention sur un problème plus large, qui est notamment de savoir s'il est possible d'évaluer des situations de ce genre selon une gradation. Aussi certaines revendications, tout en étant "moins fondées" que d'autres auraient cependant un certain mérite à être examinées d'après la Convention. Dans l'Allemagne nazie, au début, les juifs n'étaient pas soumis à des restrictions à titre personnel, mais livrés au mépris du public et à l'ignominie en tant que groupe. Plus tard la profession d'avocat leur fut interdite. Graduellement, le noeud se resserra jusqu'au 10 novembre 1938, date à laquelle les juifs se sont retrouvés de facto démunis de toute protection juridique. Si la Convention avait existé à cette époque, à quel point un juif aurait-il pu se prévaloir de la protection qu'elle lui accordait? Quand une revendication avait-elle des chances d'être considérée comme suffisamment fondée? Ce problème mérite un examen plus approfondi qui dépasserait le cadre de ce rapport.

révélateurs de crédibilité et il serait peu approprié de les qualifier de "manifestement non fondées". Le seul élément susceptible d'être évalué objectivement est l'affirmation que la crainte du revendicateur est bien fondée.

Un argument souvent avancé en faveur du concept est qu'en y renonçant, nous serions amenés à accorder l'intégralité des avantages du processus même à des personnes venues des États-Unis qui se présenteraient comme des réfugiés politiques. Cette éventualité peut nous sembler très peu probable mais nous ne pouvons toutefois pas oublier qu'il ne s'est écoulé qu'une génération depuis l'époque où le sénateur Joseph McCarthy faisait régner aux États-Unis un climat favorisant la persécution, par l'administration, des communistes et de ceux qui étaient considérés comme leurs sympathisants. De grands nombres de personnes ont été placées officiellement ou non sur des listes noires, ont perdu leur emploi et sont devenues inemployables. S'ils arrivaient aujourd'hui au Canada en se déclarant persécutés, leur demande serait-elle considérée comme "manifestement non fondée"?

Je suis certain que l'examen des procédures en vigueur dans tous les pays qui admettent le concept des "demandes manifestement non fondées" révélerait l'existence de cas de réfugiés considérés au premier échelon comme ayant présenté une revendication de ce genre, mais qu'une autorité supérieure finit plus tard par

reconnaître comme d'authentiques réfugiés au sens de la Convention. Un agent frontalier peut recevoir une centaine de revendications de statut s'avérant non fondées, mais la cent-unième pourrait émaner d'un réfugié authentique risquant d'être renvoyé parce que son cas peut sembler être "manifestement non fondé", comme celui d'autres revendicateurs antérieurs ayant essuyé un refus.

Un autre argument avancé par les tenants du concept est qu'une accessibilité universelle inonderait le Canada de revendications abusives. Mais jusqu'à ce jour l'accès a été très large et nous n'avons pas été submergés de revendications. J'en ai par conséquent conclu que :

a. Le concept des DMNF est logiquement étroit au point d'être inapplicable en pratique;

b. Son maintien comme méthode pour faire appliquer la Loi risquerait d'ouvrir la porte aux abus administratifs;

c. Par conséquent toutes les revendications de statut de réfugié doivent être considérées comme étant fondées;

d. Elles doivent faire l'objet d'une décision d'un membre de l'Office des réfugiés;

e. Le concept n'a de valeur que pour circonscrire des éléments objectivement mesurables et devrait par conséquent porter un nom différent. Je propose le nom de "demande irrecevable" (DI).

b) **Demandes irrecevables**

On peut dire de ces revendications qu'elles n'existent que dans trois circonstances distinctes, chacune susceptible d'être évaluée objectivement :

- o Irrecevabilité juridique;
- o Expiration du délai;
- o Revendications répétées.

La méthode pour traiter et réexaminer ces cas figure plus loin aux pages 124 à 126.

(i) **Irrecevabilité juridique**

Il y a irrecevabilité juridique quand, en dépit de leur véracité assumée, les faits avancés par le revendicateur ne se rapportent aucunement aux critères précisés dans la définition de la Convention et ne pourraient fonder une revendication du statut de réfugié aux termes de notre législation et de la Convention.

Citons comme exemple le cas d'un revendicateur déclarant avoir échappé à une famine certaine dans son pays et qui revendique qu'on lui accorde la chance de mener une vie convenable. Le revendicateur est venu au Canada parce qu'il sait que les conditions de vie y sont bonnes et en plus parce qu'il y a un cousin. Mais ni les déclarations du revendicateur ni les informations dont nous disposons ne nous indiquent que la famine résulte d'une persécution politique. Tout en acceptant la totalité des déclaration présentées, nous ne pouvons pas accorder au revendicateur le statut de réfugié au sens de la Convention parce que rien ne l'autorise à se prévaloir d'une crainte de persécution. Ce revendicateur devra être dirigé sans délai vers un autre processus de nature humanitaire et abandonner la filière normale de la reconnaissance du statut de réfugié.

(ii) <u>Délais</u>

Imposer un délai maximum pour présenter une revendication du statut de réfugié peut créer un autre genre d'irrecevabilité. Le revendicateur disposerait d'un temps limite après son arrivée au Canada pour se déclarer réfugié. Passée cette période, la revendication ne pourrait plus être traitée de la manière habituelle sauf dans le cas où le revendicateur pourrait, en s'appuyant sur des documents, démontrer que son cas est défendable et donner une explication valable pour son retard. Par l'imposition d'un délai, nous obligerions les revendicateurs à se présenter sans trop tarder et non après un séjour prolongé dans le pays.

Cette proposition possède des avantages et des inconvénients.

Avantages

Elle aurait pour résultat de désinciter les "illégaux" à présenter une revendication dans le seul but de retarder le moment d'entamer la procédure d'exécution de la Loi. Nous pourrions bien entendu prévoir des dispositions pour des cas particuliers comme par exemple un changement de la situation régnant dans le pays du revendicateur. Mais autrement le revendicateur n'aurait plus accès aux tribunaux et aux procédures de réexamen pour se faire accorder le statut de réfugié. Cette procédure vaut surtout par sa clarté et sa simplicité relative.

Inconvénients

Un délai comme celui qui a été proposé ne tient pas compte de l'état psychologique du revendicateur éventuel. Un réfugié authentique ressemble souvent à une créature prise en chasse qui se tiendra cachée le plus longtemps possible et cherchera à éviter tous rapports avec les autorités quelles qu'elles soient, même celles qui pourraient lui venir en aide. Dans son pays, en effet, l'autorité porte l'image de la répression et de la persécution. De nombreuses personnes vivent au Canada, elles ont la qualité de citoyen depuis de nombreuses années et ont toujours respecté la

Loi; cependant elles ne peuvent rencontrer un représentant de l'autorité sans ressentir de l'anxiété. Ce n'est pas exactement l'agent en uniforme qui leur fait peur : elles sont atteintes d'une peur ineffaçable créée par une expérience traumatisante qui les pousse à craindre d'être privées, de quelque façon, de leur vie et de leur liberté. Expliquer que cette crainte n'est absolument injustifiée dans le contexte canadien n'est d'aucun secours véritable. En effet, les réfugiés sont des personnes qui ont été frappées durement, et des explications logiques ne suffiront pas nécessairement à leur rendre le genre de confiance dans laquelle les autres Canadiens ont tout naturellement grandi. Nous pouvons espérer que leurs enfants apprendront à jouir pleinement des avantages matériels et psychologiques de la démocratie, même s'ils resteront eux-mêmes hantés par le spectre de la persécution leur vie durant. A la lumière de ces faits, il appartient aux Canadiens de comprendre qu'il serait inapproprié d'imposer des délais rigides en pareilles circonstances.

Cet argument est de poids, mais d'autre part il est indéniable que la suppression pure et simple des délais permettra aux immigrants illégaux d'échapper aussi longtemps que possible aux autorités et de conserver encore le droit de revendiquer le statut de réfugié. Nous devons donc rechercher une solution à moyen terme comportant les avantages et les inconvénients de l'exclusion. En conséquence je propose ce qui suit :

Si la revendication a lieu après l'expiration du délai, elle doit être accompagnée d'un document adressé à l'Office des réfugiés donnant des raisons valables pour justifier le retard. Sans cette explication, le revendicateur se verra refuser l'audition orale habituelle. Il est recommandé de calculer le délai à partir de la date de l'arrivée au Canada, ou de la date à laquelle le revendicateur s'est rendu compte des événements qui l'ont amené à craindre la persécution, si cette dernière date est ultérieure.

Cette procédure éviterait d'exclure des réfugiés déjà au Canada des avantages du processus. En outre, le pouvoir discrétionnaire général de l'OR serait une mesure de sécurité à la disposition des réfugiés incapables de présenter leur demande dans les délais prescrits.

Je propose un délai d'exclusion de six mois.

(iii) Revendications répétées

Les revendications répétées sont en quelque sorte des demandes dépourvues de tout nouvel élément de preuve. Quand l'ACR aura rejeté la revendication originale, toute nouvelle demande sera jugée irrecevable si la nature des deux demandes est en fait identique et que l'ACR constate que la revendication écrite ne contient aucun élément pertinent nouveau.

c) Protection antérieure et demandes sans fondement

(i) Protection antérieure

Il semblerait que la protection antérieure pourrait constituer une quatrième catégorie de DI (demandes irrecevables) car elle semble susceptible d'être jugée objectivement. Pour le revendicateur qui bénéficie de la citoyenneté ou de la protection d'un pays qui ne le persécute pas, il est manifestement inutile de revendiquer le statut de réfugié au Canada.

Toutefois il est souvent extrêmement complexe d'établir si le revendicateur jouit effectivement de la protection d'un autre pays. Nous avons également les cas où l'intention du revendicateur intervient et cet élément subjectif nous empêche par conséquent de classer cette revendication dans la catégorie des DI. Ces facteurs m'amènent à proposer que, malgré le fait que techniquement la protection antérieure pourrait être classée parmi les DI, ces cas soient examinés selon le processus normal utilisé pour les réfugiés.

(ii) Demandes sans fondement

Il a été suggéré également de prévoir une catégorie supplémentaire de DI, notamment celle des demandes sans fondement, vexatoires ou faites de mauvaise foi. On a fait observer

cependant que même les répertoires de droits de la personne contiennent de pareilles dispositions (voir p. ex. l'alinéa 33(iii) de la Charte canadienne des droits de la personne. Cette suggestion comporte cependant un grave défaut : déclarer qu'une revendication a été faite de mauvaise foi, ou qu'elle est sans fondement ou vexatoire, concerne l'intention du revendicateur, c.-à-d. qu'il s'agit d'un élément impossible à évaluer objectivement. La crédibilité exerce un rôle, et dans le processus de reconnaissance du statut de réfugié, cet élément ne peut être évalué que lors d'une audition orale.

d) La procédure applicable aux DI

La procédure applicable aux demandes irrecevables devrait permettre d'écarter très tôt les revendications objectivement non fondées afin d'éviter l'engorgement du processus. Ces revendications pourraient être justifiées selon d'autres critères, mais ne pourraient être traitées intégralement par le processus utilisé pour les réfugiés. Je suggère la méthode suivante :

Après une entrevue avec le revendicateur, l'ACR décide que la revendication est une DI. Il rédige un rapport (indiquant les raisons) à cet effet et il montre son rapport au revendicateur et à son conseil pour apporter les rectifications jugées nécessaires. Ensuite l'agent adresse une copie de son rapport à un membre de

l'OR. Le revendicateur et son conseil ont toute liberté pour présenter des documents à l'OR. Un représentant du HCR recevra une copie de tous les documents classés.

Si le membre de l'OR et le représentant du HCR conviennent qu'il s'agit d'une DI, ils en informent le revendicateur en mentionnant les raisons de leur décision. Sauf s'il interjette appel avec autorisation à la Cour d'appel fédérale, la revendication sera refusée définitivement à moins bien entendu que le refus ait été accompagné d'une recommandation au Ministre invoquant des raisons humanitaires. Toutefois à la suite de la décision récente de la Cour suprême (voir page 60) cette façon de traiter les DI pourrait devoir être adaptée.

Si le membre de l'OR ou le représentant du HCR estime que la revendication du réfugié n'était pas une DI, le cas sera soumis automatiquement à la procédure régulière de l'audition orale.

Résumé des recommandations :

Le concept des demandes manifestement non fondées doit être abandonné;

A la place, nous devrions introduire le concept des demandes irrecevables comprenant trois catégories (irrecevables selon la loi, délai dépassé, revendications répétées);

Les DI devraient être traitées d'une manière spéciale par l'OR, sous réserve des garanties pertinentes indiquées ci-dessus.

A l'opposé, nous avons ce que chacun considérera comme une revendication immédiatement recevable. On a laissé entendre que, pour ces revendications, le processus pourrait être abrégé. Toutefois la décision d'admettre le revendicateur comme réfugié commande une évaluation de sa crédibilité, car l'OR doit être convaincu de la véracité des faits qu'il avance. Une procédure abrégée n'est donc pas indiquée. Certains réfugiés "manifestes" pourraient être traités aux termes de programmes spéciaux. Nous éviterions ainsi de surcharger le processus de revendications concernant des réfugiés venant de pays reconnus comme étant en état de crise.

J'ai déjà indiqué que nous pouvons espérer que le problème des demandes non fondées qui aujourd'hui préoccupe tellement les personnes intéressées au processus, s'atténuera grandement au point de disparaître. Un processus abrégé découragera ceux qui cherchent à en abuser.

Je terminerai cette section par une observation générale émanant de l'Association du barreau canadien, Section du Québec :

> Il existe en effet des demandes non fondées et elles existeront toujours. Mais il faut reconnaître également que dans ce domaine le risque d'erreur est très grand. Nous devons simplement revenir quelques années en arrière et nous rappeler que ce que les citoyens du Salvador et du Guatemala nous déclaraient à propos des "escadrons de la mort" ne semblait exister que dans leur imagination.

La situation sera toujours la même. Les mouvements de réfugiés apparaissent par vagues et nous devons reconnaître avec modestie notre ignorance de certaines situations et nous méfier des jugements préconçus.

B. Modèles suggérés

Dans ce rapport nous présentons trois options qui ont certaines caractéristiques communes :

o Elles prévoient que l'ACR est l'agent de liaison initial et ensuite permanent avec la CEIC et durant tout le processus;

o Après l'audition orale, un OR indépendant (une seule personne ou un comité de trois personnes) rendra une décision initiale;

o La prise de décision sera d'abord régionale, c.-à-d. qu'elle aura lieu dans les villes où se traite traditionnellement la vaste majorité des demandes;

o Les modèles prévoient la possibilité d'en appeler à la Cour fédérale;*

* Voir pages 199 à 207.

o Chaque modèle prévoit l'enregistrement sur bande magnétique des auditions en vue de leur transcription éventuelle, le cas échéant;

o Dans le cas d'une demande irrecevable identifiée par l'ACR, les procédures décrites aux pages 124 à 126 s'appliquent;

o Le Ministre peut faire appel de la décision de l'OR en s'adressant à la Cour d'appel fédérale.

1. **Modèle A**

Le revendicateur, sur présentation de sa revendication du statut de réfugié, est présenté à un ACR qui lui demande les renseignements préliminaires et remplit le formulaire devant contenir ces renseignements; il lui donne des renseignements sur l'aide à sa disposition : avocats, aide juridique, services d'aide volontaires et, le cas échéant, services d'aide publics.

L'ACR remet le formulaire contenant les renseignements de base à l'OR et une copie à la CEIC et au HCR.

L'OR, qui est composé de trois membres, fixe une date pour une audition à laquelle le revendicateur, son conseil, ses témoins éventuels, l'avocat de la Commission et le HCR peuvent présenter des preuves et exprimer leurs vues et préoccupations.

Si la décision est positive, la CEIC en sera informée par l'OR; si le revendicateur le désire, il pourra présenter une revendication de droit d'établissement pour étude.

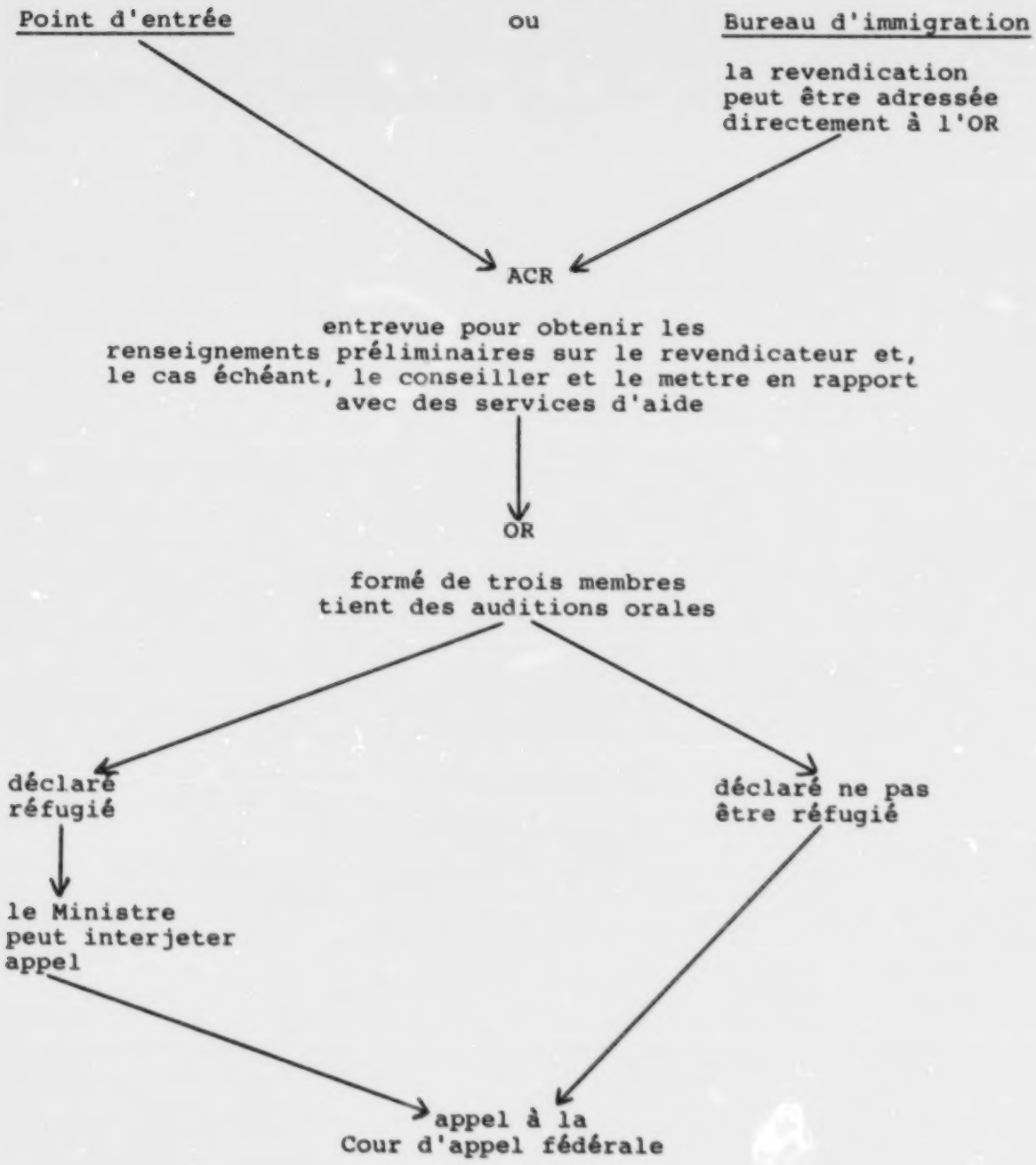
En cas de décision négative, le revendicateur peut interjeter appel devant la Cour d'appel fédérale. Celle-ci est autorisée à rendre une décision renversant celle de l'OR, ou, lorsque les circonstances l'imposent, ordonner une nouvelle audition de la revendication.*

Le revendicateur a droit à un seul appel. Le Modèle A vise essentiellement les régions.**

* Pour la discussion, veuillez vous reporter à la page 206.

** Le Modèle A m'a été suggéré par M. James C. Hathaway, Osgoode Hall Law School, Université York.

Modèle A


Point d'entrée
ou
Bureau d'immigration
la revendication peut être adressée directement à l'OR
ACR
entrevue pour obtenir les renseignements préliminaires sur le revendicateur et, le cas échéant, le conseiller et le mettre en rapport avec des services d'aide
OR
formé de trois membres tient des auditions orales
déclaré réfugié
déclaré ne pas être réfugié
le Ministre peut interjeter appel
appel à la Cour d'appel fédérale

Avantages

Le processus prévu par ce modèle est le plus bref. Il permet de répondre aux exigences du HCR en matière d'appel puisque le revendicateur peut en appeler d'une décision de l'OR devant la Cour fédérale. Les comptes rendus ne seront nécessaires qu'en cas d'appel. Ce modèle comporte un autre avantage en ce que la question cruciale de la crédibilité est jugée par un comité plénier. De plus, comme l'audition se déroule peu de temps après les événements que le revendicateur doit évoquer, les souvenirs sont ainsi plus frais à sa mémoire.

Inconvénients

Le sort du réfugié se décide relativement peu de temps après son arrivée (ceux qui présentent leur revendication plus tard ne constituent qu'une minorité). En pareil cas, les revendicateurs risquent de ne pas être préparés psychologiquement à évoquer leur passé, à relater les tortures et les persécutions qu'ils ont eu à subir, et la décision douloureuse d'avoir dû quitter leur famille, leur foyer et leur pays. Les documents, qui seront de toute manière peu nombreux, seront sans aucun doute difficiles à obtenir quand l'audition où se décide le sort du réfugié a lieu relativement tôt.

Tous les cas, même ceux qui ne présentent aucune difficulté en ce qui concerne les faits, la crédibilité ou la législation, seront entendus par un comité plénier.

Observations générales

Comme les appels seront adressés directement à la Cour fédérale qui n'évalue pas la crédibilité du revendicateur, il est essentiel que l'audition devant l'OR respecte les normes les plus élevées possible. Pour atteindre ce but, les revendicateurs devront avoir la possibilité de présenter leur cas intégralement et de se faire assister par un avocat. Il arrive couramment que ceux qui ne sont pas représentés par un avocat ne réussissent pas à exposer aussi entièrement leur cas que les autres.

L'avantage de rendre la décision peu après l'arrivée est contrebalancé par le risque que l'audition puisse avoir lieu trop tôt. Ce dilemme m'a été présenté dans plusieurs propositions. Nous ne serons manifestement jamais capables de trouver une solution claire ni de fixer un délai optimal qui maintiendrait l'avantage de la célérité tout en réduisant les inconvénients.

Temps requis

Pour ce modèle nous pouvons prévoir les délais suivants :

a. Entrevue avec l'agent chargé des réfugiés et rapport à l'Office des réfugiés : une à deux semaines;

b. Temps nécessaire pour fixer la date de l'audition, faire les préparatifs, retenir un avocat (y compris le temps pour celui-ci de se préparer et se rendre disponible) : un mois à un mois et demi;

c. Audition et décision, y compris l'inscription des motifs et le temps d'interjeter appel à la Cour d'appel fédérale : trois à quatre semaines;

Total : trois mois.

2. Modèle B

Le revendicateur est présenté à l'ACR qui agit de la manière décrite au Modèle A et présente le cas lors d'une audition orale devant une seule personne qui fait partie de la section de reconnaissance du statut de l'OR.*

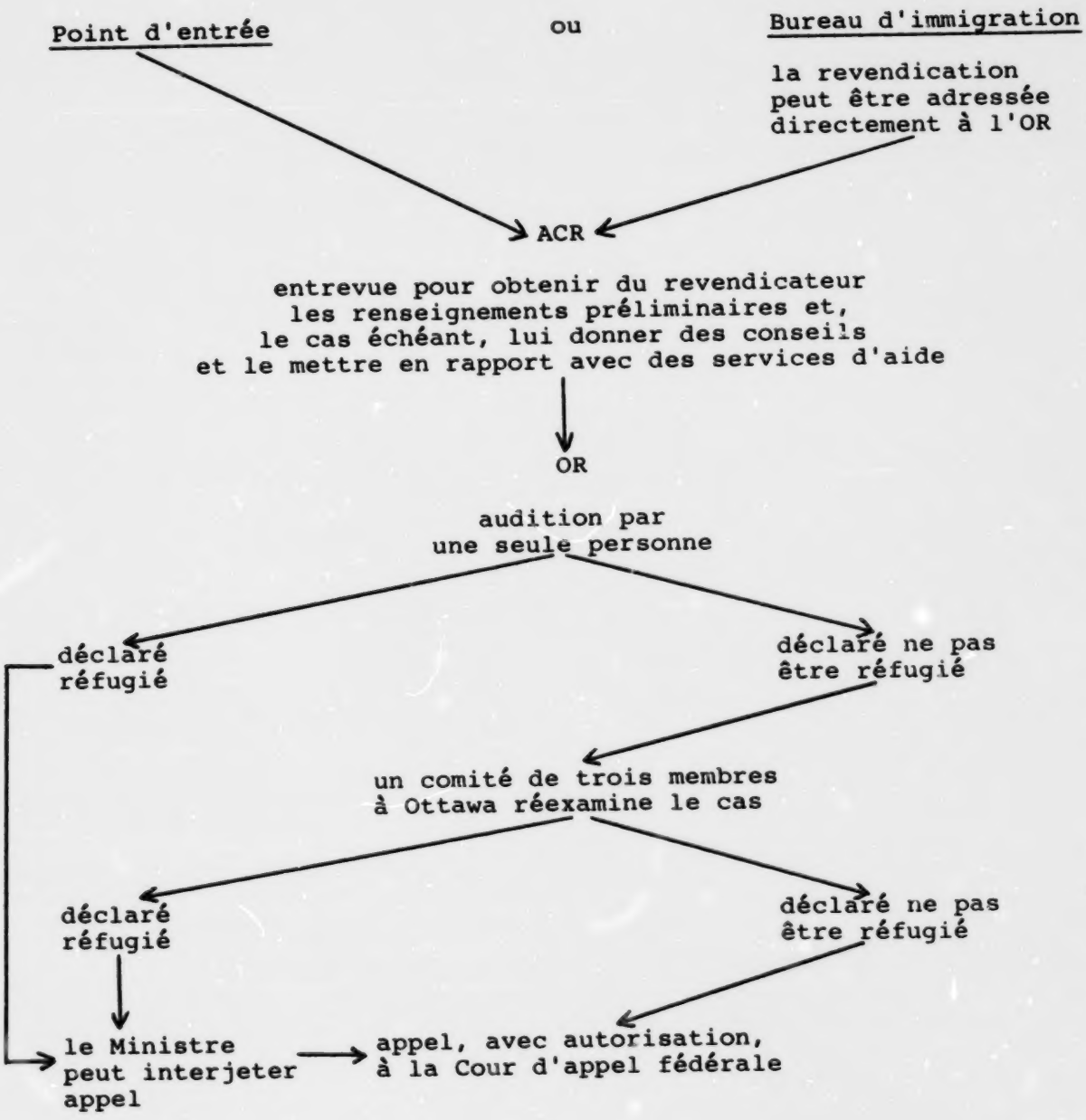
* La structure de l'OR est traitée aux pages 156 à 159.

Les revendicateurs ont le droit de faire réexaminer les décisions négatives. Ces réexamens ont lieu à Ottawa devant un comité de trois membres appartenant à la section des réexamens de l'OR. Le réexamen portera sur le texte du compte rendu ainsi que sur tous les autres documents que le revendicateur désire présenter. En certaines circonstances particulières, le comité peut inviter le revendicateur et son conseil à une audition orale pour donner de nouvelles preuves ou clarifier certains points. Plutôt que de laisser le réexamen atteindre la Cour d'appel fédérale aux termes de l'article 28, il est proposé de le remplacer par un appel.* Le litige serait alors considéré comme un appel avec autorisation adressé à la Cour d'appel fédérale.**

* Voir la discussion détaillée aux pages 199 à 203.

** Le terme "réexamen" s'applique en général à la fonction de surveillance que la cour exerce sur la procédure administrative, et vise à assurer que les tribunaux administratifs procèdent selon la Loi. Un "appel" accorde une plus grande latitude à la cour et permet souvent d'évaluer le fond du cas. Les appels ne concernant pas seulement les tribunaux administratifs mais également les cours.

Modèle B


Point d'entrée
ou
Bureau d'immigration
la revendication peut être adressée directement à l'OR
ACR
entrevue pour obtenir du revendicateur les renseignements préliminaires et, le cas échéant, lui donner des conseils et le mettre en rapport avec des services d'aide
OR
audition par une seule personne
déclaré réfugié
déclaré ne pas être réfugié
un comité de trois membres à Ottawa réexamine le cas
déclaré réfugié
déclaré ne pas être réfugié
le Ministre peut interjeter appel
appel, avec autorisation, à la Cour d'appel fédérale

Avantages

Grâce à sa procédure de révision centralisée, ce modèle introduira une certaine uniformité dans les décisions prises au Canada. En outre un représentant du HCR sera présent à chaque réexamen. Comme les réexamens ne sont pas soumis à une autorisation, et que probablement de nombreuses décisions du membre régional seront effectivement réexaminées, la fonction de contrôle du HCR sera extrêmement efficace.

Inconvénients

L'audition a lieu devant un seul membre de l'OR : elle n'a donc pas les avantages d'une décision collégiale. "Un autre élément important est de déterminer si la décision doit être prise par une seule personne ou par un groupe. Les décisions collégiales offrent certains avantages : "Quand l'étude et la décision relatives à une revendication sont le fait d'un groupe, les risques d'abus sont moindres : les décisionnaires s'instruisent mutuellement et en général étudient la revendication avec plus de soin."* Dans le modèle présent, l'étude du Comité de réexamen ne peut qu'être restreinte car elle n'est pas capable d'évaluer elle-même la crédibilité du revendicateur. L'organisme chargé des

* Avery page 241, citant son entrevue avec Kristin Hanson, ancienne rédactrice en chef de Refuge : Canada's Newsletter on Refugees.

réexamens à Ottawa n'aura en général pas l'avantage de voir et d'entendre le revendicateur et aura par conséquent certaines difficultés à évaluer pleinement la véracité de ses dires.

Délais

Comme la revendication est soumise à un seul membre de l'OR, la date de l'audition sera en général fixée plus facilement et plus rapidement que dans le cas d'un comité de trois membres du Modèle A. Économie de temps suggérée : deux semaines.

Temps supplémentaire nécessaire par rapport au Modèle A :

a. Avec des ressources humaines mieux réparties, la copie de l'interrogatoire ne demanderait plus qu'un mois au lieu de huit ou neuf comme actuellement;

b. Étude et décision par le comité central : deux mois;

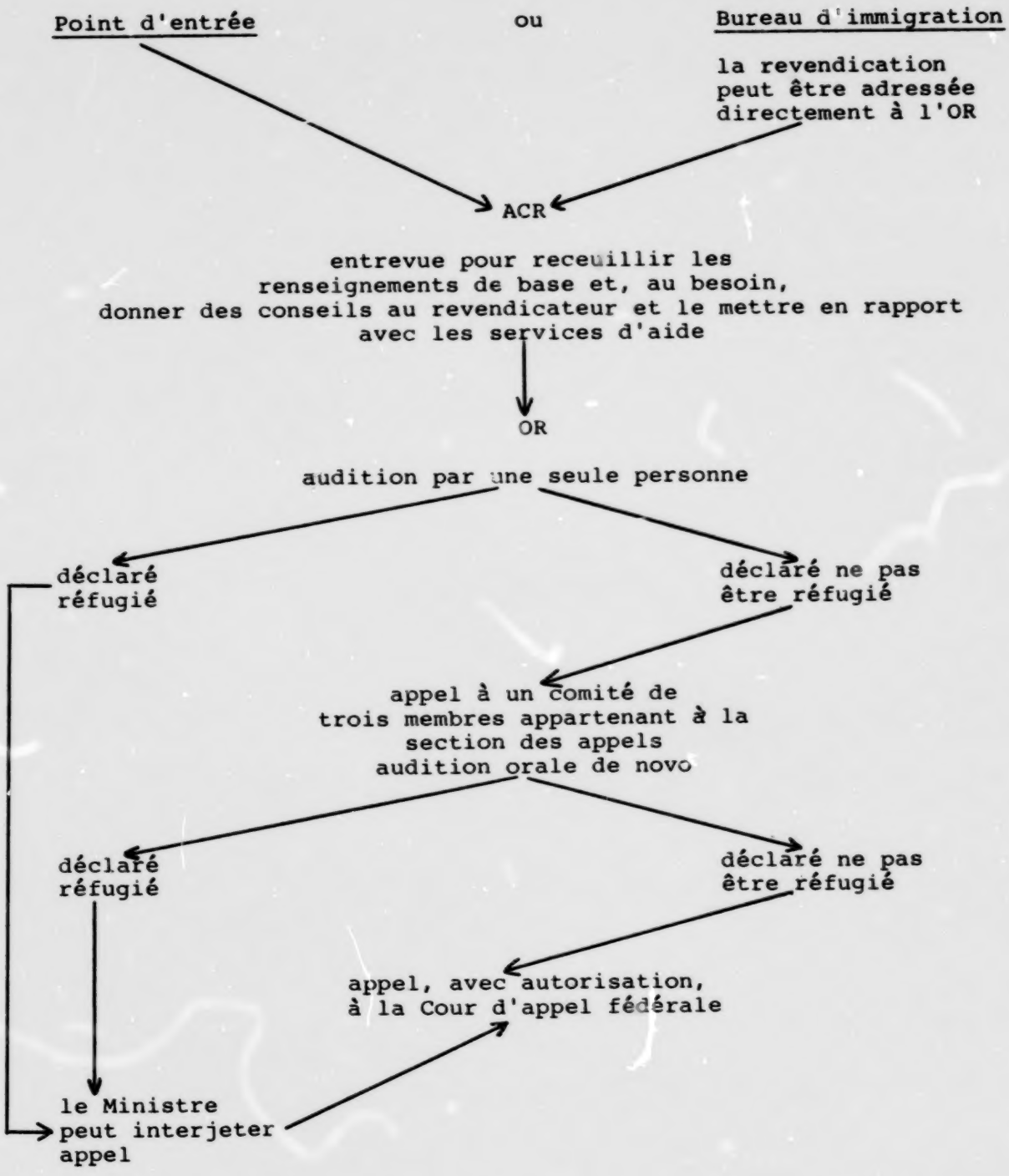
En tenant compte des économies de temps précédentes, ce processus durerait deux mois et demi de plus que celui du Modèle A.

Durée totale : cinq mois et demi.

3. Modèle C

Le réfugié est déféré devant un ACR qui présente son cas à un agent de la section de détermination de l'OR; celui-ci lui fera passer une entrevue comme dans le Modèle B. Les appels se font par région et sont adressés à la section des appels où un comité de trois membres entendra une nouvelle fois la cause. Ce modèle prévoit deux auditions, toutes deux orales et régionales. Les appels adressés à la Cour fédérale seront traités comme dans le Modèle B.

Modèle C


Point d'entrée
ou
Bureau d'immigration
la revendication peut être adressée directement à l'OR
ACR
entrevue pour recueillir les renseignements de base et, au besoin, donner des conseils au revendicateur et le mettre en rapport avec les services d'aide
OR
audition par une seule personne
déclaré réfugié
déclaré ne pas être réfugié
appel à un comité de trois membres appartenant à la section des appels audition orale de novo
déclaré réfugié
déclaré ne pas être réfugié
appel, avec autorisation, à la Cour d'appel fédérale
le Ministre peut interjeter appel

Avantages

Grâce aux deux auditions, chaque revendicateur sera assuré de la plus grande protection en matière de procédure. L'audition devant un comité plénier n'a lieu que lorsqu'elle est nécessaire, c.-à-d. dans les cas douteux. Les cas manifestement fondés auront déjà été tranchés favorablement lors d'une première audition par l'agent de l'OR : les cas de ceux qui sont manifestement des réfugiés au sens de la Convention ne seront par conséquent plus soumis à l'expertise d'un comité de trois membres. Nous pourrons ainsi faire un meilleur usage de nos ressources et les réserver aux auditions complètes et spécialisées où elles sont le plus nécessaires.

Un autre avantage est le fait que l'audition qui est cruciale pour le réfugié (en supposant une première décision négative) a lieu un peu plus tard, quand le revendicateur est mieux préparé à défendre son cas. La seconde audition aidera également ceux qui ont été mal représentés, ont omis de mentionner tous les faits pertinents, ont été incapables de répondre correctement aux preuves contradictoires ou étaient assistés d'interprètes incompétents.* Le compte rendu de la première audition ne sera nécessaire que si le Ministre en appelle auprès

* Mémoire de la Delegation of Concerned Legal, Church and Humanitarian Organizations, Toronto.

de la Cour d'appel fédérale d'une décision favorable accordée lors de la première audience.

Inconvénients

A la seconde audition orale, les arguments entendus la première fois seront souvent repris. Cette répétition n'apprendra que peu d'éléments nouveaux au décisionnaire (sauf que cette fois la crédibilité du revendicateur ne sera plus jugée par une seule personne comme lors de la première audition).

Délai

Selon les estimations, le processus durera approximativement aussi longtemps que celui du Modèle B. Le compte rendu de la première audition n'est plus nécessaire mais il faudra prévoir davantage de temps pour fixer la date de l'audition qui se déroulera dans ce cas devant un comité de trois membres.

Durée totale : cinq mois et demi.

C. Évaluation des modèles

Le Modèle C est celui des trois modèles qui offre au

revendicateur la meilleure assurance d'obtenir justice, car il lui donne droit à deux auditions. Par contre, c'est lui qui coûtera le plus cher.

Le Modèle A est manifestement le plus rapide mais il ne prévoit aucun réexamen. Les appels passeront donc devant la Cour d'appel fédérale et celle-ci n'a pas la possibilité de vérifier la crédibilité.

Le Modèle B possède l'avantage d'une procédure de réexamen centralisée et uniforme. C'est également le modèle le moins coûteux. Pour le revendicateur, il comporte l'inconvénient que sa crédibilité n'est évaluée à l'audience que par une seule personne.

J'ai proposé ces trois options parce que je les estime toutes acceptables et aptes à améliorer considérablement le processus actuel. Si je devais les classer selon mes préférences personnelles, je citerais dans l'ordre C, A et B, mais je dois admettre qu'il ne s'agit ici que d'une opinion purement personnelle.

D. L'audition du réfugié

1. Nature de l'audition : le modèle contradictoire est-il approprié?

L'audition du réfugié doit prévoir les meilleures garanties possibles en matière de procédure. Dans notre tradition du common law, le système des droits procéduriers le mieux structuré et le plus perfectionné est connu sous le nom de procédure contraditoire dont le procès criminel est un exemple. Il contient des dispositions qui garantissent l'impartialité dans les décisions et présument que les parties ont des intérêts opposés. En voici les principales caractéristiques :

a. Un décisionnaire impartial et non intervenant

Si le décisionnaire décide d'intervenir, il sera vraisemblablement considéré comme partial. L'aspect de non-intervention de son rôle sur le plan judiciaire contribue à garantir l'image de justice.

b. La responsabilité de présenter les preuves incombe entièrement aux parties

Quand le décisionnaire se garde d'intervenir, le fardeau de la preuve incombe entièrement aux parties.

Elles soutiennent leurs arguments en avançant les preuves les plus fortes qu'elles peuvent trouver. Cette méthode est considérée comme très efficace pour réunir les informations pertinentes.* La méthode contradictoire a créé des règles compliquées dans ce domaine. Les parties recourent à des avocats spécialisés en procédure contradictoire pour présenter leurs cas.

La méthode contradictoire n'est cependant pas la seule qui soit "équitable" ou "juste". (De nombreux pays européens appliquent une procédure non contradictoire** qui repose dans une large mesure sur l'enquête judiciaire.) Si la méthode contradictoire est utile dans le contexte juridique traditionnel, elle a ses lacunes en droit administratif. A cause de sa nature générale (et du juge qui ne décide que d'après les preuves présentées à la cour), la procédure est habituellement trop lourde et inefficace. C'est à cause de cette situation que l'on a créé des tribunaux administratifs qui appliquent une méthode différente pour la preuve.

* Stephen Landsman "A Brief Survey of the Development of the Adversarial System" (Bref aperçu du développement de la méthode contradictoire) Ohio State Law Journal, Volume 44.

** Souvent qualifiée d'"inquisitorial", terme que, pour des raisons évidentes, nous éviterons d'employer ici.

Les commissions et les tribunaux administratifs sont devenus courants au Canada. Quand il s'agit de questions administratives, les règles concernant la preuve et la procédure sont plus souples, et l'on présume que ces tribunaux pourront acquérir les connaissances et l'expérience nécessaires pour rendre leurs décisions. Et en effet c'est grâce à cette "spécialisation" que ces tribunaux administratifs ont soulevé tellement d'intérêt. Certaines garanties en matière de procédure ont été introduites et des théories ont été élaborées pour assurer l'équité et l'impartialité à ces organismes administratifs quasi judiciaires.

En ce qui concerne les réfugiés, un modèle "judiciaire" ou "contradictoire" ne semble pas approprié. Aux États-Unis, les auditions où se décide le droit d'asile se déroulent d'après le mode strictement contradictoire. Les juges de l'Immigration à qui j'ai parlé se sont déclarés très déçus de cette méthode. Ils estiment que le système ne les aide pas à obtenir tous les renseignements nécessaires et que la justice serait mieux servie si toutes les parties collaboraient pour établir les faits au lieu de s'opposer.

En outre, le processus contradictoire suppose des intérêts opposés et un juge impartial chargé de les résoudre. Quand il s'agit de reconnaître le statut d'un réfugié, celui-ci n'a pas (ou

ne devrait pas avoir) d'"adversaire". Nous n'avons pas ici deux parties qui s'affrontent pour des intérêts financiers ou autres comme dans les procès civils, ni les intérêts de l'État qui s'opposent à ceux de l'accusé comme dans les procès criminels.

Dans le modèle contradictoire, les parties ont la charge de recueillir et de présenter les renseignements. Le réfugié, pour sa part, se verrait imposer une charge trop lourde et une part de responsabilité injuste. Il n'a souvent pu emporter que le strict minimum et est rarement en possession de documents pour soutenir ses déclarations. Il se trouve dans un pays étranger sans savoir si les nouvelles venant de son pays sont censurées. Il ne sait pas si ces nouvelles ont été largement diffusées ou non au Canada ni, dans l'affirmative, si elles sont exactes. Il ne sait pas quels faits intéressent le décisionnaire car il ne connaît rien des complexités de la Convention. C'est pour ces raisons qu'il est proposé que la responsabilité de vérifier tous les renseignements pertinents et de présenter les preuves soit partagée.* Des décisionnaires à la fois compétents, bien informés et attentifs sont les personnes les mieux qualifiées pour obtenir d'un revendicateur qu'il fasse le récit de ce qu'il a enduré et établir dans quelle mesure ils peuvent lui accorder crédit.

* Entrevue avec Joachim Henkel, représentant du HCR, Washington, D.C., août 1984.

En général, les réfugiés se méfient des autorités et craignent de parler librement pour exposer leur cas en détail. Ils se trouvent dans un pays étranger dont souvent ils ne connaissent pas la langue, ont été transposés dans un autre milieu et sont émotivement ébranlés. Il est tout simplement erroné de les soumettre à une procédure contradictoire avec toutes ses techniques de contre-interrogatoire et son atmosphère empreinte de conflits. Celui qui interroge un réfugié doit faire preuve de tact et tenir compte de ce qu'il a enduré, de ses craintes et de sa situation.

C'est pour ces raisons qu'au lieu d'être contradictoire, l'audition doit devenir une enquête concertée à laquelle participent le revendicateur, son avocat et un ou plusieurs membres de l'OR. Le HCR et la CEIC peuvent également donner leur opinion et présenter leurs preuves qui parfois iront à l'encontre des intérêts du revendicateur. L'atmosphère toutefois doit être dégagée et non officielle, et les participants doivent faire tout ce qui est en leur pouvoir pour mettre le revendicateur à l'aise.

Si la méthode n'est pas structurée comme un procès judiciaire, cela ne signifie pas qu'il faut réduire les droits de la procédure. A cet effet nous devrions appliquer les garanties décrites aux pages 56 à 61. La nécessité d'une audition de ce

genre dans le cadre du problème des réfugiés a été reconnue dans notre Manuel de l'immigration dont l'alinéa 8.15 déclare que les interrogatoires des réfugiés doivent avoir lieu ".... sans aucun préjugé et de manière positive....". C'est cela exactement qui devrait être le but de l'audition, c.-à-d. aider le réfugié à présenter son cas aussi efficacement que possible.

2. Preuve

L'OR ne devrait pas être lié par les règles strictes en matière de preuve, pour la simple raison que la majorité des documents pertinents ne répondent pas à leurs normes. La preuve toutefois a besoin d'être irrésistible, et tout particulièrement pour les informations de base que l'OR utilise pour évaluer les dires des revendicateurs.

Quand la CEIC possède des preuves, elle doit avoir le droit de les présenter aux auditions de l'OR. Le HCR lui aussi devrait être autorisé à faire entendre un de ses représentants. De son côté également l'OR devrait avoir le droit d'exiger la présence d'un représentant du HCR ou de la CEIC quand elle croit que ces organismes possèdent des informations susceptibles de l'aider à évaluer une revendication. L'OR devrait avoir le droit exclusif de juger de la pertinence et du poids d'une preuve.

L'audition n'étant pas de nature contradictoire, le droit de contrôler la portée de tous les contre-interrogatoires appartiendra au seul OR. Le concept du contre-interrogatoire limité n'est pas nouveau dans notre législation. Il a été utilisé efficacement dans le Code criminel pour les cas de sévices sexuels.* Je suggère d'instaurer une norme souple de ce genre qui donnerait à l'OR le droit exclusif de restreindre les contre-interrogatoires quand il estime qu'ils n'apporteront que peu d'éléments nouveaux tout en risquant de causer indûment préjudice au revendicateur ou de lui occasionner une tension émotionnelle injustifiée.

L'OR devrait également avoir le droit d'obliger des témoins à comparaître et à prêter serment, comme les commissaires nommés aux termes de la Loi sur les enquêtes, et être autorisé à poser des questions aux revendicateurs pour clarifier certains points ou demander des preuves supplémentaires.

Le revendicateur pourra consulter toutes les preuves examinées par l'OR et avoir l'occasion d'y répliquer. Si les preuves sont confidentielles (p. ex. les preuves présentées par la CEIC), l'OR décidera si elles peuvent être dévoilées au revendicateur sans compromettre leur caractère confidentiel. Si l'OR estime la

* Code criminel, paragraphe 246(6).

chose impossible, il en avertira le revendicateur en lui faisant connaître la nature des preuves et en précisant si elles concernent le revendicateur en personne ou sont d'un caractère plus général (p. ex. des informations sur certains événements politiques au pays du revendicateur).*

Quand l'OR examine l'ensemble des preuves pour déterminer si le revendicateur est un réfugié au sens de la Convention, il doit tenir compte du fait qu'une grande partie du témoignage du revendicateur n'est ni appuyée ni susceptible de l'être par des preuves indépendantes. Sauf raison valable de douter de la véracité des déclarations du revendicateur, celui-ci a droit au bénéfice du doute et à faire accepter ses dires commes véridiques. Ce principe a été reconnu dans les directives actuelles du Ministre et il a été préconisé également par le HCR.

3. Autres garanties en matière de procédure

a) Notification

Il est essentiel que le revendicateur soit averti le plus vite possible de l'existence du processus et tout particulièrement de son droit de présenter et de faire examiner une revendication,

* Les pages 162 à 165 contiennent une discussion sur les informations confidentielles provenant du Centre de documentation.

et également d'être aiguillé vers des organismes qui lui viendront en aide. Voici quelques années nous avons rédigé conjointement avec le HCR une brochure destinée aux réfugiés arrivant dans nos principaux aéroports. J'ai fortement recommandé de continuer cette pratique ou de la remettre en vigueur là où elle aurait été abandonnée. Les revendicateurs potentiels doivent également être informés de nos procédures et coutumes judiciaires. Cet élément est particulièrement important à cause de la proposition de limiter à six mois le délai pour présenter une plainte (page 119). Je recommande de demander à la Division de l'éducation de rédiger une brochure de ce genre qui sera présentée à tous les points d'entrée dans les bureaux de l'Immigration et de l'OR.

b) **Calendrier**

Pour dresser le calendrier d'un cas présenté à l'OR, le revendicateur et son conseil devront être consultés sur la date afin d'éviter les ajournements inutiles. La date fixée, ils seront avertis soit en personne soit par lettre recommandée. Quand le cas est considéré comme irrecevable, le revendicateur et son conseil en seront avertis et le cas sera traité selon la manière décrite aux pages 124 à 127.

L'OR aura le droit d'accorder des ajournements afin de recueillir des informations, permettre au revendicateur de s'adjoindre les services d'un conseil et de préparer son cas ou pour toute autre raison qu'il estime valable. Il devra en outre avoir le droit d'édicter un règlement stipulant les conditions exigées pour les ajournements. Ce règlement pourrait imposer par exemple une date limite pour les demandes d'ajournement avant l'audition. S'il accepte, il arrête une date pour une autre audition. Il faudra bien entendu prévoir des exceptions pour les circonstances imprévisibles.

c) **Règlements**

L'OR établira les règles de procédure et précisera certains points comme le service, les requêtes, les demandes de réexamen ou d'appel tardives (dans les Modèles B et C), et les demandes de recommencer l'audition afin de présenter de nouvelles preuves. (La question des revendications répétées a été traitée à la page 122.)

d) **Raisons**

Le revendicateur devrait avoir le droit d'être informé par écrit des raisons ayant motivé la décision de l'OR. Citer des raisons solides et pertinentes peut contribuer énormément à faire accepter les décisions par le revendicateur et à aider son conseil

à déterminer s'il existe des arguments valables pour demander un appel ou un réexamen.

e) Délai pour interjeter appel

Le revendicateur a besoin d'un délai raisonnable pour interjeter appel ou demander le réexamen de la première décision. Ce délai devrait être calculé à partir de la date à laquelle le revendicateur a reçu notification écrite des motifs. Le délai devrait être suffisamment long pour permettre au revendicateur d'étudier et préparer son cas. Le Modèle B recommande un délai de quinze jours. Dans le Modèle C où un avis suffit pour interjeter appel, le délai est de sept jours.*

f) Caractère confidentiel

Le processus actuel prévoit des auditions publiques et à huis clos. L'interrogatoire sous serment n'est pas public et, sans le consentement du revendicateur, personne ne peut y assister sauf l'agent d'immigration supérieur, l'interprète, la sténographe et le revendicateur lui-même. S'il y a réexamen devant la CAI, l'audition sera publique car il est évident que le public tout comme les médias ont généralement un intérêt légitime dans les

* Les délais pour interjeter appel auprès de la Cour fédérale figurent aux pages 206 et 207.

procédures judiciaires. Mais, dans le contexte des réfugiés, cet intérêt est contrebalancé par le danger très réel pour le revendicateur (quand sa demande a été rejetée) et sa famille si les faits communiqués pour étayer son cas et les témoignages présentés à l'audition entrent dans le domaine public et sont portés à l'attention des autorités du pays d'où il vient. Il est recommandé par conséquent que le revendicateur ait le droit d'exiger le huis clos. L'OR se chargera d'instruire les revendicateurs dans ce sens lors de la première audition.

4. Recommandation pour raisons humanitaires

Si après avoir réexaminé une demande irrecevable (voir pages 124 à 127) ou après une audition, l'OR estime que le revendicateur n'est pas au sens de la Convention un réfugié au Canada mais qu'il peut invoquer des raisons humanitaires, l'OR pourra déférer le cas au Ministre en donnant un avis favorable. Le revendicateur en sera averti et aura le droit de présenter au Ministre toutes les informations qu'il estime pertinentes et qu'il n'a pas présentées à l'OR.

5. Directives

L'Office donnera ses directives concernant ses procédures et

ses décisions. Je suggère à l'OR de fonder ses directives sur les directives actuelles du Ministre*, qui sont basées sur des normes acceptées internationalement, ainsi que sur le Guide du HCR des procédures et critères à appliquer pour reconnaître le statut de réfugié.

6. Effets de la décision de l'OR

L'OR décide si un revendicateur est un réfugié au sens de la Convention au Canada. Quand la décision est favorable, le revendicateur a droit à la protection aux termes de la Convention et le Canada est tenu de la lui accorder. Une personne reconnue par l'Office comme réfugié au sens de la Convention a le droit de demander la résidence permanente au Canada (voir pages 105 et 106). Le réfugié qui n'est pas autorisé à se voir accorder le droit d'établissement au Canada reste néanmoins protégé contre l'expulsion sauf pour des raisons de sécurité (voir pages 103 à 108).

* Voir Appendice IV.

III STRUCTURE

Chacun des modèles suggérés propose de créer un nouvel organisme devant être le nouveau noyau du processus : l'Office des réfugiés (OR). Tous les modèles proposent de retirer au CCSR son rôle actuel qui est celui d'un organisme consultatif.

L'Office des réfugiés aura une structure comparable à celle d'autres tribunaux administratifs fédéraux mais aura néanmoins son caractère propre.

L'Office comportera trois divisions :

La Division des auditions;
La Division de la documentation et de l'information;
La Division de la formation.

1. Division des auditions

A. Structure

Je vais tenter d'exposer en détail la nature de la Division des auditions. Il va sans dire que la structure dépendra du modèle adopté, et je l'indiquerai chaque fois que ce sera nécessaire.

Pour l'OR, chaque modèle prévoit des comités régionaux. Seul le Modèle B aura un comité central. J'ai prévu un comité régional pour chaque centre où les revendications sont nombreuses.

L'OR sera dirigé par un directeur général, et les Divisions de la formation et de la documentation chacune par un directeur. La Division des auditions aura un président et les différentes sections (Reconnaissance du statut et Examen) (Modèle B) et Appels (Modèle C)), un vice-président. Un mandat d'une durée relativement longue pour le directeur général, les directeurs, le président et les vice-présidents, comparable à celle du mandat des membres de la CAI, est recommandé.

Le personnage central de chaque comité sera un délégué du gouvernement fédéral nommé à plein temps pour un terme de cinq à sept ans. Il devra être choisi avec le plus grand soin car nous avons besoin de personnes parfaitement au courant de la Loi et de toutes les questions politiques, sociales, psychologiques et économiques concernant la personne du réfugié et les problèmes qui lui sont propres. Ce délégué sera le pivot du processus de reconnaissance du statut de réfugié.

Chaque comité comprendra le délégué du gouvernement fédéral plus deux membres du public.* Ces derniers exerceront leurs fonctions à temps partiel mais il est bien entendu que la Division de la formation de l'OR devra leur donner une formation intensive. On a émis des doutes à l'égard des membres à temps partiel qui pourraient réduire l'objectivité et le professionnalisme de l'OR, car tout en se consacrant aux problèmes des réfugiés, ils risquent de donner l'impression d'être sujets à la partialité à certains points de vue particuliers et ne consacreraient pas toute leur énergie à leur tâche.

D'un autre côté, la participation de membres du public possède l'avantage d'assurer la liaison avec la collectivité et en même temps de réduire substantiellement les frais. Avec des personnes appartenant à la collectivité, le processus pourrait bénéficier d'énormément de compétence et d'expérience. Comme ces personnes auraient reçu toute la formation nécessaire, rien ne permet de croire que la qualité de leurs décisions serait inférieure à celle des membres à plein temps. Dans d'autres secteurs, les tribunaux administratifs ont largement bénéficié de l'apport de leurs membres à temps partiel qui se sont parfaitement acquittés de leurs fonctions. Si nous voulons des décisions objectives, professionnelles et compétentes, nous trouverons la solution dans la

* La section de la Colombie-Britannique de l'Association du barreau canadien a particulièrement insisté pour que l'on recoure à des représentants du public.

solution dans la manière de choisir les membres des comités et non dans leur statut.

Dans les modèles B et C, la première audition de l'OR se tiendra devant un représentant à plein temps du gouvernement fédéral possédant toutes les qualités requises. Les comités se chargeront des réexamens et des appels. Les pages 133 à 137 donnent des détails supplémentaires à ce sujet.

Le bureau du HCR n'aura aucune difficulté à se faire représenter aux auditions du comité central (Modèle B). Le HCR aura également le droit d'assister aux séances des comités locaux et d'y donner son avis.

B. Nominations

Sans aucun doute le soin avec lequel le gouvernement sélectionnera chaque décisionnaire et membre des comités de l'OR reflétera son engagement envers la nature même du processus de reconnaissance. Il a été noté que

> Quelle que soit leur appartenance politique, les gouvernements se sont toujours servi des organismes officiels pour faire des nominations partisanes. Il n'était donc pas rare que certains postes soient occupés par des titulaires à compétence insuffisante. Nous ne devons donc nullement nous étonner si leur travail laissait quelque peu à désirer. Quel que soit le processus adopté pour le statut de réfugié, la clé de la réussite résidera dans la qualité de ceux qui seront nommés. L'examen de leurs titres et leur formation devront prouver qu'ils sont à la hauteur de leur tâche. Autrement les résultats seront décevants.*

* Mémoire présenté par le Professeur William H. Angus, Osgoode Hall Law School, Université York.

Les décisionnaires seront nommés en fonction de leur connaissance de la scène internationale, de leur expérience antérieure des problèmes des réfugiés, de leur connaissance des législations nationale et internationale relatives aux réfugiés, et de leur ouverture à la dimension humaine des problèmes en cause.*

Il est suggéré d'étudier la possibilité d'utiliser des organismes non gouvernementaux (ONG). Mais avant de procéder à des nominations, des ONG tels les barreaux, Amnistie internationale ou des groupements religieux seront invités à proposer les noms de personnes comme membres des comités, des membres des professions libérales ainsi que de simples citoyens. Quoique le Ministre ne sera pas lié par les suggestions, elles lui seront cependant fort utiles. Ces consultations seront également utiles pour procéder à des nominations ultérieures.

2. Division de la documentation

La future Division de la documentation de l'OR exercera un rôle important dans le nouveau processus. La tâche de rendre des

* Mémoire présenté par le Professeur Howard Haldeman, "Refugee Documentation Project" (Projet de documentation sur les réfugiés), Université York.

décisions équitables sera en effet grandement facilitée si les responsables connaissent parfaitement les lois en vigueur et la situation dans le pays du revendicateur. Par ailleurs, si, dans le processus de reconnaissance du statut de réfugié, le fardeau de la preuve incombe généralement au revendicateur, l'obligation de vérifier et d'évaluer tous les faits pertinents est partagée entre ce dernier et le décisionnaire.*

L'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe a recommandé en 1976 aux autorités responsables de reconnaître le statut des réfugiés, "de rechercher les meilleures informations possibles capables d'éclairer chaque revendication." Les centres de documentation dotés d'un personnel professionnel et spécialisé en recherche de documentation sur des pays déterminés se sont avérés les sources où les décisionnaires peuvent le mieux se renseigner sur la race, la religion, la nationalité, le groupe social et l'appartenance politique des revendicateurs.

Avec un centre de documentation de premier ordre, les analystes seraient en mesure de prédire les futurs afflux de réfugiés avec une précision que nous pouvons espérer raisonnable. Actuellement, de pareilles possibilités n'existent ni pour le gouverne-

* Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié, HCR, 1979, page 47.

ment ni pour le public. Le centre pourrait pour des raisons identiques prévoir le déploiement de nos ressources et par conséquent assouplir davantage notre processus.

La Division de la documentation de l'OR aurait besoin d'une bibliothèque divisée en deux parties, ressemblant quelque peu au Centre de documentation de Wiesbaden en Allemagne : une section serait chargée de réunir les renseignements sur les divers pays d'où proviennent actuellement les réfugiés, et l'autre recueillerait les documents juridiques.

Obtenir des informations sur un pays signifie qu'il faudra réunir des renseignements et des documents actualisés sur la situation dans les régions en crise. Pour donner un tableau précis du pays du revendicateur, la Division devra utiliser toutes les sources existantes, comme les rapports du ministère des Affaires extérieures, coupures de journaux, comptes rendus d'émissions radiodiffusées et télévisées, comptes rendus de journalistes, visiteurs, réfugiés, et tous les autres éléments susceptibles d'aider ceux qui interviennent dans le processus.

S'il est normal que les informations soient à la disposition de tous ceux qui participent au processus, nous aurons cependant le problème particulier des documents classifiés.

Une solution consisterait à exclure complètement les documents de nature délicate. Cette option entraînerait toutefois de graves problèmes car le terme "classifié" est souvent attribué arbitrairement.

Une autre option consisterait à créer un tribunal administratif fédéral composé de membres choisis de l'Office des réfugiés, qui auraient accès à ces informations, mais sans pouvoir en citer la source ni au revendicateur ni à son conseil. Les membres seront cependant autorisés à utiliser le fond et à communiquer les éléments importants pour la décision, de manière à donner aux revendicateurs la possibilité de répondre aux arguments préjudiciables à la défense de leur cas. Chacun de ces cas serait intéressant et à cet égard la procédure utilisée par les autorités américaines est révélatrice.

Aux États-Unis les documents classifiés sont soumis à un règlement précis qui s'applique également aux revendications d'asile présentées à un juge de l'Immigration durant une audition où le revendicateur fait face à un ordre d'exclusion ou d'expulsion. Le service d'immigration et de naturalisation est une des parties à cette procédure. Il présente au juge de l'Immigration des preuves classifiées. Le juge peut alors dévoiler au revendicateur cette preuve ou une partie de celle-ci à condition de ne pas compromettre la source. Que la preuve proprement dite soit dévoilée ou

non, le revendicateur conserve le droit d'être renseigné sur sa nature et d'apprendre si elle s'applique à sa personne ou aux conditions de son pays.

Il serait souhaitable de prévoir une disposition de ce genre dans notre législation. Elle introduirait un élément d'équité dans la procédure quand des preuves classifiées fournies par le centre de documentation sont citées dans une audition.

Les seules dispositions de notre Loi concernant les renseignements de nature délicate figurent aux articles 39, 40 et 72. Elles n'ont aucun effet sur la décision qui détermine si une personne est un réfugié conformément à l'article 2. Elles concernent davantage la question de savoir si, pour des raisons de sécurité nationale, nous devons refuser la protection à un réfugié au sens de la Convention. En pareil cas, le dépôt d'un certificat de sécurité interdit à tous les organismes responsables de la reconnaissance du statut de réfugié d'examiner la preuve en question. Des amendements qui viennent d'être apportés à ces articles semblent accorder une protection aux revendicateurs en leur donnant au moins une certaine idée des circonstances ayant motivé le rapport sur la sécurité. (Voir article 39, appendice III). Concernant les réfugiés, il convient cependant de leur octroyer expressément le droit de répondre aux allégations.

Un second domaine où la documentation exerce un rôle capital est celui de la Loi. Actuellement, les seules décisions à la disposition de ceux qui participent au processus sont celles de la CAI et de la Cour fédérale. Rien ne permet de savoir comment le Ministre est parvenu à ses décisions positives.

La Division de la documentation aurait la responsabilité de réunir et d'analyser les décisions rendues au Canada et à l'étranger en la matière. Le caractère confidentiel pourrait être préservé en décrivant les décisions sans citer le nom des revendicateurs. Le centre serait chargé enfin de rassembler les règlements et les lignes directrices actualisés concernant le processus de reconnaissance du statut de réfugié.

Les instituts de documentation allemands de Bonn, Zirndorf, Wiesbaden et Ansbach possèdent une expérience précieuse dans ce domaine.

Ainsi par exemple le centre de Bonn

1. Réunit des documents sur la jurisprudence et des renseignements sur les pays d'origine des réfugiés;
2. Fournit des documents et des bibliographies;

3. Distribue à des abonnés des fiches se rapportant aux décisions rendues en Allemagne concernant les réfugiés, et d'autres fiches donnant des informations sur les pays d'où ils viennent. En se servant de ces fiches, le client peut obtenir des documents soit complets soit partiels;
4. Fait connaître des informations sur les nouvelles tendances juridiques en Allemagne et à l'étranger concernant les réfugiés;
5. Donne des rapports sur la situation dans les régions en crise et les pays d'origine;
6. Réunit des informations sur les usages juridiques et administratifs concernant les réfugiés dans les différents Lander (États) de la République fédérale;
7. Crée des contacts pour obtenir des avis autorisés;
8. Collabore à la rédaction de publications appropriées (documentation, revues);
9. Collabore avec des organismes officiels et des groupes de travail; et
10. Organise des conférences et des réunions.*

* Extrait d'un rapport de E. Ziegler, délégué du Ministre, après son retour d'un important voyage d'étude dans les centres de documentation.

Les systèmes utilisés par les centres de documentation allemands nous donnent également plusieurs modèles de structure et de financement. Le centre de Bonn reçoit des subsides du gouvernement mais il est dirigé par des représentants de divers ONG qui forment son conseil d'administration. Le centre de Zinrdorf est financé par le gouvernement et fait partie de l'organisme indépendant qui rend les décisions (pareillement à l'OR que nous proposons). Les centres de Wiesbaden et d'Ansbach ont été créés par des tribunaux administratifs.

Je propose que la Division de la documentation fasse partie de l'OR, et je recommande de lui adjoindre un comité de conseillers. Si l'OR est une division de la Commission de l'immigration et des réfugiés (CIR) récemment créée, il pourrait être logé dans les locaux de la CIR que pourraient alors partager ces deux organismes. (Description de la CIR à la page 170.) Cette commission comprendrait des représentants des Affaires extérieures et d'autres organismes gouvernementaux chargés de réunir les informations, plus des membres des ONG ayant un intérêt particulier dans la création et le fonctionnement d'un centre de ce genre.

Je propose en outre, pour les débuts, que la Division comprenne un directeur, un conseiller en recherches juridiques, un bibliothécaire et deux assistants au courant de l'informatique. Je propose enfin que les informations réservées soient séparées des autres et accessibles aux membres de l'OR, aux directeurs, aux conseillers en recherches juridiques et au personnel de la Division.

3. Division de la formation

Cette Division sera au service de trois groupes :

- Les membres de l'OR qui participent à la procédure de prise de décision, y compris les ACR;

- Ceux qui recourent au mécanisme ou peuvent l'influencer, comme les revendicateurs et leurs conseils et les membres de la Cour fédérale;

- Le public en général.

Parmi les activités de cette Division nous pouvons citer :

- Une formation initiale et permanente pour tous ceux qui participent à la procédure concernant les réfugiés;

o Une liaison étroite avec le HCR;

o Une collaboration étroite avec la Division de la documentation; la publication conjointe d'un bulletin;

o Des conférences et des séminaires dans diverses parties du pays.

La Division de la formation pourrait également agir comme un bureau d'informations générales au nom de l'OR et distribuer aux comités régionaux les informations réunies par la Division de la documentation.

Je recommande d'intégrer la Division de la formation à l'OR, et de la doter au début d'un directeur, d'un agent d'information et d'un assistant.

4. L'Office des réfugiés dans l'organisation gouvernementale

Trois possibilités se présentent spontanément.

o Premièrement que l'OR soit une cour d'archives;

o Deuxièmement que l'OR soit une commission placée directement sous le contrôle administratif du cabinet du Ministre;

o Troisièmement que la CAI soit restructurée pour former la Commission de l'immigration et des réfugiés (CIR) comprenant deux divisions permanentes, l'une chargée exclusivement des appels pour les questions d'immigration (CAI) et l'autre qui serait l'OR. J'insiste sur le fait que l'OR et la CAI seraient complètement indépendante l'un de l'autre; leur seul point commun serait des locaux administratifs partagés au sein de la CIR.

Des trois solutions, je préfère celle qui prévoit une structure nouvelle, c.-à-d. la CIR, dans laquelle la CAI et l'OR pourraient exercer leurs fonctions. Ils pourraient bénéficier des structures centrales et régionales de la CAI déjà existantes que l'on pourrait élargir facilement pour servir le nouvel organisme.

IV AUTRES CONSIDÉRATIONS

1. Ce qui arrive au revendicateur au Canada

Dans un monde idéal, les réfugiés seraient identifiés et obtiendraient la protection en quelques jours ou en quelques semaines, et nous n'aurions plus à nous préoccuper outre mesure de leurs droits et obligations durant la période de reconnaissance du statut. Mais la complexité de la reconnaissance elle-même et les difficultés inhérentes à la rédaction et à la présentation de la revendication sont telles que la procédure est nécessairement devenue plus longue. En attendant la décision, le revendicateur doit se nourrir, dormir, se vêtir et vivre décemment. Une procédure judiciaire juste mais où des raisons financières forcent le revendicateur à retirer sa demande équivaut à refuser la protection aux réfugiés indigents. Ayant signé la Convention des Nations Unies, le Canada a l'obligation implicite de s'assurer que les revendicateurs puissent subvenir à tous leurs besoins vitaux et soient en mesure de soutenir pleinement leur revendication au titre de la protection jusqu'au terme des procédures prévues.

Nous avons reconnu cette obligation dans notre règlement sur l'immigration. L'alinéa 8.1(4)(a) du Guide de l'immigration déclare que la législation et la politique du Canada concernant les

réfugiés visent à assurer que les personnes qui revendiquent d'être reconnues comme réfugiés au sens de la Convention se voient accorder toutes les chances et toute l'aide dans le traitement de leur revendication;

et l'alinéa 8.11(2) déclare que

nous devons faire en sorte que les revendicateurs puissent attendre la réponse à leur revendication sans avoir à subir d'épreuves ni dans leur personne ni dans leurs biens.

Nous avons tenté d'aider les réfugiés sans autres moyens de subsistance en leur permettant de chercher un emploi et de travailler en attendant la décision. Nos intentions étaient bonnes, mais les résultats pratiques ont été souvent médiocres.

A. Permis de travail

Le règlement actuellement en vigueur stipule que seuls les réfugiés qui demandent le statut dans le cadre de la procédure légale actuelle (c.-à-d. lors d'une enquête d'immigration) ont droit à un permis de travail. Or, pour avoir droit à ce permis, ils ont d'abord dû enfreindre la Loi et avoir fait ensuite l'objet d'une en-

quête. Cette situation a donné lieu à des périodes d'attente allant jusqu'à huit mois, c.-à-d. un délai intolérable pour une personne sans ressources financières.

Si l'on accepte ma recommandation de donner le droit à toutes les personnes présentes au Canada de faire une demande quel que soit leur statut d'immigration, ce problème sera éliminé automatiquement. Ces personnes devraient avoir le droit de demander un permis de travail, d'en être averties par l'ACR et d'être aiguillées vers le CIC approprié. Ces mesures devraient figurer dans le règlement sur l'immigration, et celui-ci devrait préciser clairement que le seul critère pour la délivrance d'un permis de travail est le besoin d'assurer sa subsistance.

Actuellement, les permis de travail sont octroyés uniquement aux revendicateurs munis d'une offre d'emploi écrite, condition souvent impossible à satisfaire étant donné que ces derniers sont incapables de démontrer aux employeurs éventuels qu'ils ont l'autorisation de travailler légalement au Canada.

On a suggéré qu'un permis de travail type réduirait ces difficultés et créerait une procédure moins coûteuse et plus rationnelle. Le 16 janvier 1985, la CEIC a donné instruction à ses services pour qu'ils commencent à délivrer des permis de travail

types en adaptant le formulaire existant. Ce genre de permis n'est délivré qu'aux revendicateurs qui ont passé l'examen médical obligatoire pour être employés dans certains secteurs d'activité. En attendant le résultat de l'examen, les revendicateurs reçoivent un permis à l'égard d'emplois particuliers. Par ailleurs, on tente de faire subir l'examen médical aux revendicateurs plus tôt au cours du processus.

Ce rapport recommande de délivrer des permis de travail types à ceux qui revendiquent le statut de réfugié; il recommande en outre que, lors de la première entrevue, l'ACR renseigne les revendicateurs sur l'examen médical afin d'abréger la période durant laquelle ils ont besoin de permis pour des emplois particuliers.

Je recommande également d'autoriser les revendicateurs à s'adresser aux Centres d'Emploi du Canada pour trouver un emploi. Les revendicateurs sont peu nombreux. En les aidant à trouver du travail, nous réduirons le nombre de ceux qui doivent vivre des prestations d'aide sociale, et par conséquent le coût global de la procédure.

B. Prestations d'aide sociale

Accorder un permis de travailler au Canada est souvent insuffisant car de nombreux revendicateurs sont incapables de trouver un emploi. Cela ne saurait nous surprendre étant donné le chômage actuel et la situation désavantageuse des revendicateurs qui cherchent un travail. Dans notre régime fédéral, l'aide sociale dépend à la fois du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux, le premier accordant des fonds aux provinces aux termes du Régime d'assistance publique du Canada, et les provinces conformément à leurs propres régimes. Les prestations sont versées aux ayants droit par les provinces qui doivent respecter les conditions du Régime d'assistance publique du Canada pour obtenir des fonds fédéraux. Les provinces versent les prestations d'assistance sociale mais déterminent elles-mêmes les critères d'admissibilité. Le montant des prestations varie d'une province à l'autre. Les revendicateurs ont donc fait face à des situations différentes selon les provinces et leurs besoins n'ont pas été suffisamment pris en compte. Ce n'est que récemment que certaines provinces ont accordé un minimum d'aide aux revendicateurs.

La tâche d'assurer au revendicateur le minimum vital est une obligation qui appartient à la province aussi bien qu'au gouvernement fédéral. Pour atteindre ce but, nous pouvons soit apporter un amendement au Régime d'assistance sociale du Canada pour interdire expressément aux législations provinciales d'établir des écarts dans le montant des prestations sur la base du statut d'immigration, soit conclure des accords entre les gouvernements et les provinces.

La tendance à considérer le statut d'immigrant comme un facteur sans effet juridique pour déterminer l'admissibilité à l'aide sociale apparaît clairement dans la jurisprudence récente.* Les suggestions que je fais dans ce rapport sont conformes à cette tendance. Les mêmes principes devraient être appliqués à tous les autres domaines de l'assistance publique : subsides pour garderie d'enfants, logement etc., et tout spécialement pour les soins médicaux. Ce dernier point est particulièrement important car souvent les réfugiés ont été gravement traumatisés par les tortures physiques ou psychologiques qu'ils ont dû subir. Un revendicateur ne devrait être traité différemment des autres

* Richardson contre Commissioner of Metropolitan Toronto, Department of Social Services and one other appeal, 25 A.C.W.S.(2d) 226, (Ont.Div.Ct., 10 avril 1984.)

personnes vivant dans la province. Ces problèmes devraient être discutés entre les provinces et le gouvernement fédéral.

Mes recommandations n'entraîneront pas de charges excessives pour les coffres de l'État. Le nombre des revendicateurs demandant de l'aide est en effet petit et les procédures de reconnaissance déjà proposées sont relativement rapides. Quel que soit le cas, ce sont des frais que nous devons assumer en notre qualité de partie ayant signé la Convention et le Protocole des Nations Unies.

C. Permis de séjour pour étudiant

La législation actuelle sur l'immigration ne prévoit pas la délivrance de permis de séjour pour étudiant pour les revendicateurs et leurs enfants. Ces questions se règlent en général de façon extra-juridique par la CEIC qui assure les autorités scolaires qu'elle fermera les yeux sur les infractions à la Loi de 1976 sur l'immigration. Nous devrions amender les règlements en matière d'immigration de manière que les revendicateurs et leur famille soient autorisés à demander et à obtenir des permis de séjour pour étudiant.

2. Documents spéciaux pour les réfugiés

A l'heure actuelle le seul cas où un réfugié peut présenter une revendication est lorsqu'il a perdu son statut c.-à-d. qu'il a techniquement enfreint la Loi sur l'immigration ou le Règlement. Dans une autre partie de ce rapport, j'ai recommandé de renoncer à cette procédure et de permettre aux réfugiés de revendiquer le statut de réfugié quel que soit leur statut d'immigration, à condition qu'ils respectent un délai prescrit.

La logique ferait suggérer qu'au moment où une personne revendique le statut de réfugié, elle entre dans une catégorie spéciale sur les plans moral et juridique. Elle peut être arrivée au Canada en qualité de visiteur ou d'étudiant et par conséquent avoir à la fois joui des privilèges ordinairement attachés au statut et avoir subi les restrictions qui y sont généralement inhérentes. Mais si elle revendique le statut de réfugié, la possibilité sur le plan juridique qu'elle a de demeurer au Canada revêt un caractère particulier et modifie en effet la nature de son statut d'immigrant, même si celui-ci n'a pas été abrogé. Une personne peut demeurer au Canada pour y visiter le pays ou étudier, mais elle entre maintenant dans une catégorie particulière que la Loi traite d'une manière singulière.

Il nous a été par conséquent souventes fois suggéré de suivre l'exemple de la France qui délivre une carte d'identité spéciale indiquant que le porteur a demandé le statut de réfugié. Il nous a également été proposé que les revendicateurs se voient reconnaître comme appartenant à une catégorie spéciale d'immigrants et qu'il leur soit accordé une certaine forme de statut d'immigrant au Canada.

Certains se sont toutefois opposés à ces suggestions. Ils mettent en garde contre la création d'une catégorie spéciale de "réfugiés" car, si la procédure traînait en longueur, le revendicateur risquerait de devenir un "réfugié permanent au Canada". En outre les adversaires estiment que la création d'un statut spécial d'immigrant pourrait donner lieu à des mesures discriminatoires à l'égard des réfugiés, pareillement à ce qui se passe dans de nombreux pays qui imposent des restrictions en matière d'emploi, de déplacement et de résidence à l'égard de ceux qui sont des réfugiés au sens de la Convention. Ils ajoutent que les réfugiés se trouvant dans notre pays risqueraient d'être traités moins généreusement puisqu'ils pourraient être perçus de manière plus restrictive en ce qui concerne leur demande du droit d'établissement chaque fois que des pressions économiques ou autres font surface.

Je recommande de munir les revendicateurs de documents spéciaux, en opposition avec le statut spécial.* Comme il a été proposé de réduire considérablement la durée de la procédure de détermination, et à la suite des recommandations de mettre fin à la distinction entre les revendications "avec statut" et "hors statut", un document spécial pour revendicateur présenterait des avantages particuliers. Cette mesure serait particulièrement efficace car le porteur obtiendrait un permis de travail et abrégerait par conséquent les complications présentes (à ce sujet, voir les pages 172 à 174). Le document ne conférerait pas un type nouveau de statut d'immigration au revendicateur mais servirait à l'identifier comme une personne ayant droit à certains privilèges.

La CEIC (voir appendice VI) a émis en décembre 1984 un document qui semble approprié, à l'exception du titre qui pourrait être modifié pour mieux indiquer qu'il s'agit d'un document identifiant son porteur comme un revendicateur. Il semble également inutile que le document mentionne la somme d'argent que le revendicateur possède. Dans l'ensemble ce rapport préconise de délivrer un pareil document aux revendicateurs.

* Voir également aux pages 90 à 92.

3. Réunion des familles

Notre législation actuelle considère les réfugiés comme des personnes sans tenir compte de leurs rapports avec leurs parents et amis au pays natal sauf si le sort de ceux-ci constitue une preuve pertinente pour déterminer si le revendicateur est un réfugié. Quand une personne a été classée comme réfugié (procédure qui actuellement peut exiger plusieurs années) elle doit souvent attendre encore quelques années de plus avant d'être réunie à sa famille. Des discussions approfondies avec des réfugiés et des organismes privés qui les représentent au Canada, aux États-Unis et en Europe ainsi qu'avec des représentants du HCR dans le monde entier m'ont convaincu de la nécessité d'adopter une attitude différente à ce sujet.

Plus que n'importe qui d'autre, le réfugié est quelqu'un qui a besoin de racines. Celles-ci sont bien plus qu'un arbre généalogique : ce sont des personnes, tout particulièrement celles qui forment sa famille. La Final Act of the United Nations Conference of Plenipotentiaries of the Status of Refugees and Stateless Persons a fait à l'unanimité la recommandation suivante :

> ...Attendu que l'unité de la famille, le groupe fondamental et naturel de la société, est un droit essentiel pour le réfugié et que cette unité est constamment menacée et... conformément aux observations officielles du Comité spécial sur l'apatridie et les problèmes connexes, les droits octroyés à un réfugié sont étendus aux membres de sa famille, (leComité) recommande aux gouvernements de prendre les mesures nécessaires pour protéger la famille du réfugié, particulièrement dans le but de : (1) assurer que l'unité de lafamille du réfugié est maintenue....

Il est important pour nous de reconnaître les réfugiés authentiques et de leur accorder le statut prévu par la Convention et notre législation. Mais si nous ne faisons rien de plus ou si nous le faisons en laissant traîner les choses pour la réunion des familles, nous n'accomplirons nos obligations qu'à moitié, ou bien associerons la cruauté involontaire à la bienveillance désirée. Il n'est pas insinué qu'un seul fonctionnaire canadien ait ces intentions ni que les coutumes et les procédures aillent dans ce sens, mais c'est néanmoins exactement ce qui se produit. Nous consacrons notre temps à accorder le statut de réfugié à une personne et décidons qu'elle a le droit de ne pas être renvoyée dans le pays où elle est persécutée. Selon toute vraisemblance, nous

lui accorderons la résidence permanente au Canada, ainsi que le droit de travailler, des avantages sociaux et d'autres moyens pour s'établir dans notre pays. Mais le réfugié a tout autant besoin, et sans délai, d'être réuni avec les membres de sa famille pour qu'ensemble ils prennent souche au Canada.

Ainsi tout retard à réunir les familles va à l'encontre de l'esprit de la Convention et de nos traditions humanitaires. Je recommande fortement que les membres de la famille immédiate du réfugié soient reconnus automatiquement par l'OR, au Canada ou ailleurs, comme des réfugiés au sens de la Convention, et que nos bureaux à l'étranger soient tenus d'accorder cette reconnaissance.

Le Guide de l'immigration déclare à l'alinéa 8.17(2) au sujet des réfugiés qui désirent parrainer des membres de leur famille à l'étranger :

> Après qu'il a été déterminé qu'un réfugié au Canada est un réfugié au sens de la Convention, le CIC concerné préviendra immédiatement le bureau intéressé à l'étranger. Ils envisageront également la possibilité de faciliter les démarches en vue d'une admission accélérée au moyen d'un permis du Ministre, à condition que les exigences sur le plan du contrôle médical et de la documentation soient remplies....

Si à première vue ces dispositions semblent créer une procédure suffisamment large et souple pour ce que j'ai recommandé plus haut, elles semblent plus restrictives dans leur application. La CEIC considère le permis du Ministre comme une mesure exceptionnelle pour les cas où les circonstances sont telles que la famille du réfugié court un certain danger et ne peut attendre que les demandes nécessaires suivent la voie normale. C'est pour cette raison que cette manière de procéder n'est recommandée en pratique que pour ces cas. Elle peut en effet entraîner des retards considérables. Il faut 12 à 18 mois avant que le réfugié puisse devenir résident permanent du Canada et même pour entamer la procédure de parrainage qui peut exiger de 4 à 18 mois selon le bureau des visas où la demande sera traitée.

Je recommande fermement que la famille obtienne automatiquement des permis du Ministre. Il a été évoqué qu'avec cette manière de procéder le réfugié se verrait accorder une situation privilégiée sans raison valable et que, pour être équitable, les familles de tous les immigrants et citoyens devraient être traitées de la même manière. Mais la situation du réfugié diffère de celle d'un immigrant normal. Celui-ci a quitté volontairement son pays après avoir fait le projet de partir. Par leur nature même, les réfugiés agissent sous la contrainte et sans avoir eu l'occasion de bien planifier leurs démarches. On ne peut pas dire

qu'ils ont "choisi" de quitter leur famille : ils n'ont pas eu droit à des choix réels, et très souvent leur départ est une fuite désespérée.

Je recommande par conséquent que le Guide de l'Immigration soit clarifié pour faciliter l'entrée à bref délai aux familles des réfugiés au sens de la Convention.

L'entrée des familles demandant à venir au Canada devrait être facilitée par des permis du Ministre (avec bien entendu les garanties usuelles). Il ne s'agit nullement ici d'un artifice juridique. Dans la majorité des cas ces permis refléteront la situation. Reconnaître à un revendicateur le statut de réfugié au Canada aura selon toute vraisemblance des effets préjudiciables pour les membres de sa famille car ils courent le risque d'être considérés comme des otages. Et s'ils se trouvent dans un pays tiers où ce danger n'existe pas, nous pouvons classer les membres de la famille du revendicateur comme des réfugiés et ainsi accélérer la procédure et les admettre dans notre pays.

A cet égard, le terme "famille" peut fréquemment être interprété plus largement et plus généreusement que la Loi et la coutume le permettent actuellement. Il n'est pas possible de soulager réellement les souffrances d'un réfugié si seulement certains

de ceux qui l'aiment peuvent le rejoindre - et seulement après une longue attente - et que d'autres peuvent en être empêchés à tout jamais. Rappelons-nous à cet égard la recommandation de l'International Institute of Humanitarian Law qui suggère que dans certains cas particuliers

> ...nous devrions toutefois envisager d'élargir ce concept lorsque la société a coutume de reconnaître un sens plus large à la cellule familiale.*

Il va sans dire que le nombre de ceux qui seront admis comparativement au nombre total de ceux qui seront admis comme réfugiés ou pour des raisons humanitaires, sera minime au point de sembler négligeable. Nous avons ici manifestement une occasion de prouver les véritables objectifs humanitaires de notre procédure pour admettre des réfugiés. En certaines circonstances, n'être généreux qu'à moitié équivaut à ne pas être généreux du tout.

C'est pour ces motifs que je recommande que les membres de la famille proche du revendicateur accepté comme résident soient

* International Institute of Humanitarian Law, Round Table on "Refugees in Orbit" (Florence, Italie, 4 au 6 juin 1979, page 108).

eux-mêmes reconnus comme des réfugiés au sens de la Convention et qu'ils obtiennent des permis du Ministre pour accélérer leur entrée au Canada. Je recommande entre autres que leurs revendications de résidence permanente soient traitées ici-même en même temps que la revendication du réfugié lui-même. Je recommande enfin que lorsque les besoins du réfugié le justifient, l'admission de ceux qui appatiennent à la catégorie de la réunion des familles soit interprétée aussi largement et aussi généreusement que possible.

En appliquant plus généreusement le concept de la famille, nous ne contournons pas les objectifs de notre politique d'immigration. Nous allons au contraire mieux servir les intérêts supérieurs de la politique canadienne en améliorant le bien-être de tous ceux qui vivent à l'intérieur de nos frontières. La réunion rapide et généreuse des familles exprimera notre désir de faire non seulement ce qui est légalement obligatoire mais aussi ce qui est décent et humain.

4. Conseil

A. Principe

Notre législation accorde au réfugié le droit de se faire assister d'un conseil lors de l'interrogatoire sous serment et

également lors de l'enquête durant laquelle il présentera sa revendication. La Loi ne garantit cependant pas que les conseils assistent aux interrogatoires et aux entrevues précédant l'enquête.

Si le processus existant accorde la garantie importante d'avoir droit à un conseil, la portée en a été inutilement restreinte. La politique de la CEIC interdit aux réfugiés de se faire assister d'un conseil lors des interrogatoires par un agent de l'immigration aux points d'entrée, même si le réfugié a indiqué qu'il désire présenter une revendication et également dans le cas où un agent d'immigration supérieur étudie la possibilité d'imposer la détention. Cette restriction va à l'encontre des principes fondamentaux. "Le droit du réfugié à un conseil dès ce moment s'inspire du principe que le réfugié qui cherche la protection du Canada devrait avoir droit à un conseil pendant tous les entretiens avec les autorités canadiennes."*

Les réfugiés ont besoin de toute l'aide que nous pouvons leur offrir, et ils la méritent. Ils se méfient en général des autorités car, dans le pays d'où ils viennent, ce sont les autori-

* Rapport préparé par l'Association des avocats en immigration, Montréal, 1982.

tés qui ont permis ou commis des violations graves envers les droits de la personne. Si le réfugié le désire, il pourrait demander la présence d'un conseil, ce qui diminuerait son sentiment d'insécurité. Le conseil peut également aider le ou les agents interrogeant le revendicateur à établir les faits pertinents. Il peut en effet leur être utile pour recueillir les preuves que le réfugié possède ou bien demander des renseignements auprès de personnes au Canada. La présence du conseil est particulièrement importante pour présenter des preuves et faire des observations quand le réfugié risque la détention.

Dans notre tradition judiciaire, le droit à un conseil est fondamental et important, au point d'avoir été enchâssé comme protection dans notre Loi de 1982 sur la constitution. Dans le contexte des réfugiés, ce droit est encore plus important car les revendicateurs doivent faire face à une procédure légale qui en fin de compte peut influer sur leur sécurité. Il est par conséquent recommandé que le revendicateur ait droit à un conseil aussitôt qu'il présente sa demande, qu'il soit averti de l'existence de ce droit et que ce droit soit enchâssé dans notre législation.

B. Contact

Le droit à un conseil toutefois n'a que peu de signification pour le réfugié s'il ne sait pas comment en atteindre un ou s'il ne possède pas les moyens pour le rémunérer.

Il est suggéré que la demande d'un conseil non précisé soit aiguillée immédiatement au bureau régional d'aide juridique. En outre dans les principaux centres de réfugiés les ONG pourraient mettre leurs ressources en commun pour créer un bureau d'information où les revendicateurs pourraient se renseigner et trouver de l'aide supplémentaire ainsi que des noms d'avocats spécialistes des questions des réfugiés. Une entreprise conjointe de ce genre sera du plus grand intérêt aussi bien pour les revendicateurs que pour l'efficacité des services gouvernementaux.

C. Frais du conseil

S'il est en général souhaitable que le conseil soit un avocat (engagé et rémunéré par le revendicateur ou par l'aide juridique) il est souvent tout aussi profitable pour le revendicateur de se faire représenter par un conseil compétent qui n'est pas avocat. Pour ces cas, les ONG pourraient créer un groupe de volontaires qui, par leurs connaissances et leur expérience, pour-

raient devenir des experts pour représenter les revendicateurs. Ces derniers devraient avoir le droit de choisir le genre de conseil auquel ils s'adresseront.

Il y a un point sur lequel nous devons insister de nouveau : le vieil adage qui veut que "ceux qui sont leurs propres avocats ont des sots pour clients" s'applique tout particulièrement aux réfugiés. La présence d'un conseil dans la procédure est essentielle non seulement pour le revendicateur mais également pour l'équité de la procédure elle-même. L'entreprise entière s'écroule et la justice est contrecarrée quand l'on n'obtient pas la vérité. Si la présence d'un conseil ne peut pas garantir ce dernier point, elle constitue toutefois une protection pour les revendicateurs qui en ont grandement besoin ainsi que d'aide. Dans certaines provinces les bureaux d'aide juridique ont refusé de le reconnaître et la manière dont elles accordent des certificats aux revendicateurs comporte des contradictions. Il conviendrait que les revendicateurs puissent faire librement leur choix parmi tous les conseils disponibles.* Au minimum nous pouvons recommander des discussions avec des administrateurs des régimes d'aide juridique dans les provinces pour que les revendicateurs ne se voient pas refuser de certificats.

* Recommandation du Comité pour la justice sociale de Montréal.

5. Services d'interprète

La qualification médiocre des interprètes est une lacune grave dans le processus actuel dont nous avons déjà parlé plus haut à la page 40. Tout en admettant que des raisons financières interdisent en pratique d'atteindre l'excellence dans ce domaine, nous présentons toutefois les suggestions suivantes :

o Les interprètes devraient obligatoirement avoir terminé avec succès l'école secondaire conformément aux normes provinciales d'équivalence, car il est peu probable qu'ils possèderaient un vocabulaire suffisant sans avoir atteint ce niveau d'études;

o Les interprètes ne devraient pas être classés dans la hiérarchie administrative inférieure de la Fonction publique ni être astreints à des tâches administratives comme actuellement. Nous ne devons pas être surpris que des interprètes compétents ne soient pas attirés par ces emplois mal rémunérés qui les obligent en outre à exécuter à temps partiel des tâches administratives non spécialisées;

o Le gouvernement devrait instituer des tests officiels pour vérifier si les candidats connaissent parfaitement l'anglais, le français ou une autre langue;

o Des programmes de formation officiels devraient habituer les interprètes à la terminologie spéciale à utiliser et aux procédures propres à leurs fonctions;

o Leurs barèmes devraient se rapprocher davantage de ceux du secteur privé.

6. Poursuites contre les réfugiés

L'article 31 de la Convention interdit d'imposer des pénalités pour entrée ou présence illégale aux réfugiés qui entrent ou demeurent dans un État signataire quand ils viennent directement du pays où ils sont persécutés et se présentent sans délai aux autorités et exposent des arguments valables pour justifier leurs actes. Nous devrions introduire ce principe dans notre législation en amendant les articles 95, 96 et 99 de la Loi sur l'immi- l'immigration.

En attendant la décision finale, il n'est pas possible d'établir si le revendicateur a droit à la protection que lui confère l'article 31. Nous recommandons par conséquent un amendement supplémentaire à la Loi pour interdire toute poursuite pour entrée ou

présence illégale au Canada durant la procédure de reconnaissance.

7. Le HCR

Le bureau du Haut-commissaire des Nations Unies pour les réfugiés a été créé le 1er janvier 1951 à la suite d'une résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies. Le Haut- commissaire a, entre autres tâches, celle d'accorder la protection internationale aux réfugiés. Il a également l'autorité de contrôler l'application des conventions internationales. La résolution précitée (428 (v)) exige la collaboration entre les États et le HCR, principe que reprend le préambule de la Convention.

A l'heure actuelle, les représentants du HCR participent aux réunions du CCSR où ils donnent des informations et des avis précieux. S'ils n'ont pas le droit de voter aux réunions des comités, leurs opinions sont toutefois hautement respectées et tout désaccord est communiqué au président du CCSR pour examen personnel. Malheureusement, au Canada, le HCR ne participe aux réexamens alors que son aide serait des plus utiles. Il n'est pas nécessaire d'ajouter que la procédure proposée dans ce rapport a toujours tenu compte des énormes avantages que la participation d'un représentant du HCR peut apporter aux décisions.

Si autrefois cette participation n'avait qu'un caractère consultatif, nous devons insister sur le fait que cette restriction n'est exigée intrinsèquement ni par la procédure ni par la qualité des participants.

Bien au contraire, le fait de savoir qu'une personne est ou n'est pas un réfugié ne concerne pas tellement la législation canadienne. Elle relève davantage du domaine de la justice et des définitions internationales. Aussi, théoriquement, la reconnaissance du statut de réfugié pourrait être effectuée par toute personne ou tout groupe spécialisé dans ce problème, donc par les fonctionnaires nommés par les Nations Unies.

C'est exacement cela qui se produit en Belgique où le statut de réfugié est attribué par des représentants du HCR. En Italie et en France, un représentant officiel de l'organisation mondiale fait régulièrement partie du jury. Il faut noter également que le HCR est au sein du monde politique (il cherche, par exemple, à amener des États à adopter certaines mesures, ou à obtenir des fonds) et que ce milieu peut influencer les représentants du HCR qui ont pour rôle de rendre des décisions.*

* Entrevue avec le M. Alte Grahle Madsen, novembre 1984.

Comme le rôle consultatif du représentant du HCR a été extrêmement satisfaisant dans le contexte canadien, nous n'avons aucune raison d'y mettre fin. Sa participation continuera à influencer les domaines de l'information, de la morale et de la persuasion.

C'est dans le Modèle B que le HCR exercera le plus facilement son rôle car la décision finale y est rendue par un jury central. Cette participation n'est toutefois pas facile dans les Modèles A et C qui ont été organisés d'une manière régionale. Si nous voulons respecter les principes généraux, principes que nous avons observés autrefois, et ne pas affaiblir le processus en excluant ou réduisant la participation du HCR, je propose les mesures suivantes :

o Quand, dans les Modèles A et C, le jury n'est pas unanime à rejeter une revendication, le compte rendu de l'interrogatoire sera présenté pour examen au représentant du HCR. Si celui-ci estime que la décision prise à la majorité est douteuse ou même erronée, le jury reverra la décision en tenant compte des objections soulevées par le représentant du HCR;

o Le jury peut également au début décider de remettre la décision en attendant l'avis du représentant du HCR sur un problème nouveau ou difficile;

o Les représentants du HCR pourraient se rendre dans les divers centres et agir en qualité d'intervenants bénévoles dans les cas que le HCR estime importants ou lorsque le décisionnaire le demande. Le représentant devrait avoir le droit d'assister à toutes les auditions, à tous les niveaux, à tous les endroits et d'émettre son opinion durant les délibérations précédant la décision.

A de nombreux égards le représentant du HCR apportera sa principale contribution non par ses observations lors de chaque décision, mais en améliorant le processus entier. Il pourrait devenir membre d'office du conseil de la Division de la documentation et collaborer étroitement avec la Division de la formation.

En cette qualité, il se déplacera très probablement dans tout le pays et participera à des séminaires pour renforcer les principes régissant la reconnaissance et donner les informations les plus récentes.

Il est très probable que si le Modèle A ou le Modèle C était adopté, le HCR devrait augmenter sa représentation au Canada dans une certaine mesure. La procédure que nous proposons ici ne cherche pas à réduire l'influence de cette représentation, mais étant donnés la superficie du pays et les avantages des auditions, nous n'avons pas réussi à trouver une autre solution.

Je puis ajouter que le Modèle A est celui qui convient le mieux à la participation du HCR, mais cependant que les Modèles A et C ne vont pas à l'encontre des principes acceptés internationalement. Tous les modèles ont prévu une autorité centrale pour édicter les règlements mais pas nécessairement pour rendre les décisions. Tous ceci est acceptable selon les normes du HCR.

> ... en ce qui concerne les États fédéraux, l'expression "autorité centrale" comprend également l'autorité fédérale compétente exerçant ses pouvoirs au niveau provincial. En outre, et même pour les États non fédéraux, le terme "une autorité centrale" laisse la porte ouverte à l'existence de plus d'une seule autorité centrale.*

* Recommandation du HCR numéro R(81)16, Principe 2, Section 11.

8. Réexamen par la Cour fédérale

La Loi sur l'immigration ne prévoit pas de droit d'appel pour les revendicateurs dont la CAI a rejeté la demande de réexamen. Actuellement ces décisions peuvent être réexaminées uniquement par la Cour d'appel fédérale aux termes de l'article 18 de la Loi sur la Cour fédérale. Mais est-il souhaitable de prévoir un droit d'appel? Nous allons tenter d'analyser brièvement les aspects juridiques et les conséquences pratiques des examens judiciaires et des appels.

Les articles 18 et 28 de la Loi sur la Cour fédérale décrivent la compétence en matière de contrôle que les cours possèdent sur les organismes administratifs fédéraux. L'article 28 offre une base pour les examens judiciaires de la Cour d'appel fédérale relatifs aux décisions rendues par les tribunaux fédéraux. L'article 28 autorise le réexamen des décisions rendues par la CAI dans le cas des réfugiés. L'article 18 donne compétence à la Division de première instance d'émettre des brefs de prérogative contre les tribunaux administratifs dans les cas où la Cour d'appel n'a pas compétence. La décision du Ministre de rejeter une revendication du statut de réfugié au sens de la Convention est susceptible d'être réexaminée aux termes de l'article 18 qui cependant n'est que rarement utilisé à cette

fin.* Le pouvoir de contrôle de la Cour est invoqué généralement au moyen d'une décision de la CAI réexaminée aux termes de l'article 28.

Aux termes de l'article 28, la Cour a le droit de réexaminer et d'écarter les décisions prises par la CAI lors des décisions si celles-ci :

a. N'a pas observé un principe du droit naturel, ou a, autrement, outrepassé ou refusé d'exercer sa juridiction;

b. A erré en droit dans sa décision; ou

c. A fondé sa décision sur la constatation erronée d'un fait, et que cette constatation a été faite d'une manière contraire à la rectitude ou à la preuve, ou sans égard aux docoments dont elle disposait.**

* Étant donné que la législation a prévu un réexamen par la CAI, la plupart des revendicateurs préfèrent ce réexamen plutôt que de présenter une revendication aux termes de l'article 18. En outre, le redressement aux termes de l'article 18 est de nature discrétionnaire et le fait que le règlement prévoit un réexamen par la CAI peut amener la Cour à refuser le redressement.

** Loi sur la Cour fédérale, paragraphe 28(1).

Si les termes utilisés dans l'article créent des motifs évidents à l'appui d'une intervention judiciaire ferme dans des questions administratives, la Cour a interprété l'article dans son sens étroit et est demeurée essentiellement dans le cadre des brefs de prérogative traditionnels. En pratique, la Division de la première instance, pour les demandes de bref de certiorari aux termes de l'article 18, et la Cour d'appel fédérale, aux termes de l'article 28, appliquent virtuellement les mêmes critères pour déterminer si une décision doit être infirmée.

Par conséquent la Cour d'appel fédérale interviendra dans le réexamen des revendications de statut de réfugié uniquement dans les cas où la CAI a commis une erreur de compétence ou une erreur de droit pour rendre sa décision. L'alinéa 28(1)(c), tel qu'il a été interprété, semble, pour ainsi dire, ne rien ajouter. La Cour ne réexamine ni n'évalue les preuves et s'abstiendra de substituer son avis sur la preuve et sa conclusion à ceux de la CAI. En fait, l'examen judiciaire des décisions de faits aux termes de l'article 28 n'a évolué que relativement peu malgré la tendance (comme le montrent les cours supérieures dans les provinces) à élargir l'intervention par l'application du test de la "base raisonnable de faits".

L'article 28 prévoit une méthode de réexamen qui a été souvent utilisée par les revendicateurs, tout particulièrement au

cours des quelques dernières années. Environ 75 % des appels interjetés devant la Cour aux termes de l'article 28 concernaient des réexamens faits par la CAI. Chaque appel est entendu par un comité de trois juges appartenant à la Cour d'appel fédérale. Actuellement trois à quatre mois peuvent s'écouler avant que la Cour rende sa décision.

Le contrôle que la Cour exerce sur les reconnaissances de statut de réfugié est une protection nécessaire et essentielle que nous devons perpétuer. Remarquons cependant qu'il n'est pas nécessaire que chaque cas soit discuté oralement devant un jury plénier de la Cour. Il a été souligné, si la Loi sur l'immigration prévoyait un appel contre les décisions de l'OR, le rôle de la Cour fédérale pourrait être rationalisé sans devoir le moins du monde sacrifier les droits essentiels des revendicateurs.

Quand un règlement prévoit un appel devant la Cour fédérale, celle-ci agit en qualité de cour d'appel et non comme une cour de révision aux termes de l'article 28. La limite de l'appel dépend du règlement qui crée le droit à l'appel. Dans le cadre des tribunaux administratifs fédéraux rendant leurs décisions d'une manière judiciaire ou quasi-judiciaire, tous les moyens d'appel cités à l'article 28 qui ne sont pas couverts par le règlement

créant l'appel pourraient toujours constituer le fondement d'une révision par la Cour d'appel.* Les motifs pour une intervention judiciaire que peut actuellement invoquer le réfugié ne peuvent faire l'objet d'aucune restriction. Comme je l'ai déjà mentionné, les limites des réexamens aux termes de l'article 28 englobent les erreurs de droit et de compétence, du moins selon l'interprétation actuelle de l'article 28. L'alinéa 28(1)(c) est cependant relativement récent et son interprétation pourrait être modifiée par la suite. Un fait certain est que le langage utilisé permet d'élargir la portée de l'article. Il pourrait par conséquent être indiqué de prévoir un appel adressé à la Cour d'appel fédérale pour les motifs décrits à l'article 28. Les revendicateurs bénificieraient ainsi à l'avenir d'une interprétation éventuellement plus large.

a) L'appel a-t-il besoin d'être autorisé?

L'obligation pour l'appelant de demander une autorisation d'interjeter appel permet à la Cour de contrôler le nombre de cas présentés oralement. Le Règlement de la Cour d'appel fédérale exige que les demandes d'appel soient faites par écrit, et la plupart du temps les décisions sont prises sans la présence du conseil.

* En pareil cas ceci donnerait lieu simultanément à un appel et à une demande aux termes de l'article 28.

Le gain de temps est considérable. Les demandes d'examen judiciaire et d'appel de droit prennent de toute manière de trois à six mois à cause des délibérations devant le tribunal qui doivent être transcrites et adressées à la Cour, et des dossiers qui doivent être rédigés et ensuite distribués aux parties. Les demandes d'autorisation se décident d'après les preuves et les documents écrits présentés par les parties; les dossiers ne sont constitués que si l'appel est autorisé. Il faut en général trois à quatre semaines à la Cour pour donner son autorisation.

Pour les Modèles B et C, il est recommandé que les appels adressés à la Cour fédérale soient soumis à une autorisation. Les deux modèles prévoient un appel ou un réexamen dans le cadre du processus. L'appel adressé à la Cour fédérale empêcherait l'OR d'outrepasser son autorité légale, d'interpréter erronément le Loi et d'aboutir à des conclusions insoutenables en droit par les preuves. Nous pensons garantir cette protection en soumettant les appels à une autorisation.

Dans le Modèle A l'appel obligatoire peut créer certaines difficultés étant donné que la HCR exige un réexamen en règle de les demandes. Quoiqu'un appel avec autorisation prévoie le droit de demander un réexamen, les revendicateurs n'auraient par tous droit à un réexamen complet par un jury plénier de la Cour. Comme

le processus de reconnaissance proprement dit ne prévoit pas de réexamen, il serait peu judicieux d'imposer des limites aux appels adressés à la Cour fédérale si le Modèle A était adopté.

On peut se demander également pourquoi le réexamen par la Cour fédérale dans le Modèle A doit être fait d'après le fond, ou en d'autres termes, pourquoi il devrait être un réexamen complet des faits et des éléments juridiques. J'estime que ceci serait à la fois peu souhaitable et inutile. Peu souhaitable parce que dans le Modèle A nous avons un organisme composé d'experts hautement spécialisés qui déterminent des faits d'après leurs contacts personnels avec les revendicateurs et à la lumière de leur excellente connaissance des aspects humains, sociaux et politiques du problème des réfugiés. La Cour fédérale est experte en questions juridiques, mais relativement peu compétente dans les nombreux domaines qui touchent la reconnaissance du statut de réfugié. En outre, elle n'a aucun contact direct avec le revendicateur. La valeur des appels basés sur des faits serait donc douteuse. La clause concernant la révision des faits n'est pas essentielle pour le Modèle A : plus d'une personne entend le revendicateur, ce qui donne la possibilité aux membres de l'OR d'examiner les faits et de discuter entre eux de leurs points de vue.

Il est recommandé par conséquent que la Loi sur l'immigration soit amendée de manière à prévoir un appel à la Cour fédérale sur la base des motifs exposés à l'article 28. Il est recommandé que cet appel soit soumis à une autorisation, sauf pour le Modèle A où l'appel serait de droit. Quand l'appel est soumis à une autorisation il est recommandé que les délais soient ceux précisés par le Règlement de la Cour fédérale et qu'il soient calculés à partir du moment où l'OR reçoit les arguments invoqués par le revendicateur.* Si l'appel n'est pas soumis à une autorisation une période de sept jours à partir de la date de la réception des arguments pourrait suffire.

Il est recommandé en outre que si la Cour autorise l'appel, elle ait le droit d'infirmer la décision de l'OR ou de renvoyer le cas à l'OR pour une audition.** Pour éviter de nouvelles auditions inutiles, il est essentiel que la Cour dispose du pouvoir d'infirmer les décisions de l'OR dans les cas où les faits ne sont pas discutés.

* Le règlement actuel exige que les demandes d'autorisation soient présentées dans les quinze jours.

** Suggestion présentée lors d'une réunion d'Amnistie internationale, octobre 1984.

b) La jonction de demandes

Quand lors d'une enquête d'immigration une personne présente une demande et que celle-ci soit rejetée à la fois par l'OR et par la Cour d'appel fédérale, le revendicateur a le droit de demander un réexamen judiciaire de la décision de l'arbitre qui, à la conclusion de l'enquête, lui ordonne de quitter le Canada. Pour éviter une série de comparutions devant la Cour je présente les suggestions suivantes :

- Qu'un revendicateur faisant l'objet d'une enquête aux termes de la Loi sur l'immigration ait le droit d'interjeter appel auprès de la Cour fédérale pour les mêmes motifs et de la même manière (avec ou sans autorisation) que pour les appels contre des décisions de l'OR;

- Que le délai maximum soit calculé à partir de la date à laquelle l'OR a reçu les arguments, ou à la date de l'ordre de renvoi si celle-ci est ultérieure;

- Que les deux appels soient examinés simultanément par la Cour.

Ces suggestions permettront de réduire le nombre de comparutions séparées devant la Cour, sans diminuer les droits essentiels des revendicateurs.

V COÛT

1. Les faits

J'ai tenté de comparer le coût des divers modèles d'OR proposés dans ce rapport avec le coût du processus actuel. Dans ce but j'ai recouru aux services du Bureau des conseillers en gestion.* Une analyse détaillée faite par cet organisme est disponible sur demande. Comme les données les plus récentes sont encore insuffisantes, les chiffres d'une étude récente du processus actuel achevées en 1983 servirent de base pour comparer les deux systèmes. L'étude de 1983 aurait utiliser le coût en prenant comme base la région du Québec.

Avec les données disponibles je n'ai pu faire une analyse comparative que pour le cas où l'OR était considéré comme un office par le ministre de l'Emploi et de l'Immigration, c.-à-d. une des trois possibilités décrites à la page 169. L'étude contient cependant également quelques observations sur les frais probables pour l'éventualité où une des deux autres options serait choisie.

* Notre conseillère dans ce Bureau était Madame Francine Gagné.

Nous avons adopté les hypothèses ci-après pour notre analyse des frais.

Nous avons posé que les réexamens pour raisons humanitaires et de commisération continueraient à incomber au CES. Il faut noter que cette étape de la procédure est extrêmement coûteuse et qu'une méthode décentralisée réduirait considérablement les frais.

Nous avons également supposé que les cas aiguillés par l'OR pour être examinés dans le cadre de programmes spéciaux et pour d'autres raisons humanitaires continueraient à passer par le CÉS. Nous avons émis cette hypothèse parce que nous ne disposions pas de données sur les frais de la procédure actuelle et que le coût serait probablement moindre.

Pareillement nous avons supposé que toutes les demandes invoquant des raisons humanitaires seraient adressées au CES plutôt qu'au CIC régional ou au cabinet du Ministre. Ces hypothèses sur le rôle de la CÉS augmenteraient par conséquent artificiellement les frais des modèles proposés, mais le manque de données nous a empêchés d'utiliser une autre méthode.

Il a été supposé également que 60 pour cent des revendications du statut de réfugié au sens de la Convention seraient refusées, ce pourcentage s'applique au nombre total des revendicateurs et ne tient pas compte du chiffre estimé à 15 % des revendicateurs acceptés après avoir été aiguillés par l'OR vers une procédure différente de celle applicable aux réfugiés (personnes ayant droit de participer à des programmes spéciaux etc.). Les frais estimés sont par conséquent peu plus élevés que ceux qui résulteraient du fonctionnement proprement dit des processus proposés.

Les frais estimés pour le processus proposé sont également quelque peu supérieurs : plutôt que de supposer que 0.5 pour cent des cas feraient l'objet d'un appel auprès de la Cour d'appel fédérale (chiffre qui conviendrait davantage dans une analyse réellement comparative, ce pourcentage a été utilisé dans l'étude de 1983), j'ai supposé qu'il y aurait appel dans 20 pour cent du nombre total de cas. J'ai utilisé ce chiffre parce que dans le but d'améliorer la qualité des décisions dans la structure future de l'OR, j'estime qu'il représente le pourcentage probable le plus élevé.

Il a été également supposé que conformément aux critères exposés aux pages 87 à 93, 5 pour cent des cas auraient besoin de

mesures d'exécution de la Loi. Afin de comparer les divers modèles avec le processus existant, j'ai inclus uniquement les frais des ressources humaines de la CEIC, tous les autres frais ayant été inclus comme des frais indirects.

J'ai ajouté également les frais de mise en place intégrale des Divisions de la documentation et de la formation. Je n'ai pas envisagé la possibilité d'une mise en place progressive de ces Divisions, mais les frais initiaux pourraient être réduits dans une très grande mesure si nous procédions de la sorte. Nous devons nous rappeler que les frais réels de la mise en place seront très différents car ils varient grandement selon le nombre des revendications. Les renseignements obtenus grâce à une étude des demandes reçues à Exécution de la Loi - Mississauga qui fut pratiquée au bureau de cette ville indiquaient une chute spectaculaire du nombre des cas. Aujourd'hui, les chiffres réels seraient considérablement moindres. Il faut noter également qu'en recourant à des membres du public, nous réduirions les frais en cas d'augmentation de volume.

Pour obtenir une analyse réellement comparative des divers processus de reconnaissance proprement dits, les modèles proposés ont été analysés à la fois avec et sans les Divisions de la formation et de la documentation.

2. Analyse

L'étude du coût indique que les trois modèles proposés, avec ou sans les Divisions de la documentation et de la formation, reviennent moins cher que le processus actuel. Selon les chiffres de 1983, le processus actuel coûte $1,043,949 par mois. Sans les Divisions de la documentation et de la formation, les prix respectifs des divers modèles seraient les suivants :

Modèle A	$536,408.00	(par mois)
Modèle B	$414,768.00	(par mois)
Modèle C	$764,963.00	(par mois)

Avec la Division de la formation et la Division de la documentation, il faudra prévoir un supplément de $23,170 par mois, ce qui donnerait les totaux suivants :

Modèle A	$559,578.00	(par mois)
Modèle B	$437,938.00	(par mois)
Modèle C	$788,133.00	(par mois)

Le modèle le moins cher est le Modèle B, avec les frais revenant à environ 40 pour cent de ceux du processus actuel sans les Divisions de la formation et de la documentation, et à 42 pour cent du coût du processus actuel avec ces deux Divisions. Le Modèle C qui est le plus coûteux reviendrait à 73 pour cent du coût du processus actuel sans les Divisions de la formation et de la documentation, et à 76 pour cent avec ces divisions.

Par cas, le coût ne varierait pas de façon significative en cas de modification du volume. Les économies reviendraient à 56 pour cent pour le Modèle A, à 59 pour cent pour le Modèle B et à 40 pour cent pour le Modèle C.

Comme nous avons fait des estimations très prudentes, les économies réelles seraient probablement plus grandes.

Comme je l'ai déjà indiqué, cette étude suppose que l'OR deviendra un office responsable envers le Ministre. Si l'OR devenait une cour d'archives indépendante, les dépenses en immobilisation et en frais de démarrage serait considérables. Si l'OR pou-

vait utiliser les locaux d'une CIR restructurée, la structure existante de la CAI ainsi que ses installations pourrait procurer des économies considérables.

Il faut par conséquent conclure que la mise en place de l'un de ces modèle serait du point de vue financier non seulement réalisable mais également souhaitable.

CONCLUSION

Je termine ce rapport par les deux observations faites par le Haut-commissaire des Nations Unies pour les réfugiés durant l'été de 1984.

La capacité des États de réagir positivement dans les situations concernant des réfugiés dépend dans une large mesure de l'état de l'opinion publique." Il a en outre insisté sur le fait que malheureusement il y a

> des preuves manifestes qu'au cours des dernières années l'opinion publique a confondu la situation très spéciale des réfugiés et celle de plusieurs millions d'autres étrangers qui ont tenté de pénétrer dans des pays autres que le leur. Cette confusion a porté préjudice aux réfugiés et a eu tendance à freiner les attitudes sympathiques envers les réfugiés dans les milieux officiels.*

Au Canada nous aurons intérêt à tenir compte de cette mise en garde. Nous devrons sans délai stimuler et renouveler l'attention sur la situation spéciale des réfugiés, et aussi bien les organismes gouvernementaux que non gouvernementaux désireront collaborer à cette tâche.

* Comité exécutif du Programme du Haut-commissariat, Trente--cinquième Session, "Note on International Protection" (Observation sur la protection internationale). A/A C. 96/643, 9 août 1984. Pages 2 et 3.

Nous ne devons pas oublier que d'autres pays doivent s'occuper de plusieurs centaines de milliers de réfugiés sur leur territoire, et que dans certains États la population des réfugiés dépasse le million. En outre certains de ces États figurent parmi les plus pauvres au monde. Et ceci, selon les paroles du Haut--commissaire est un hommage à leur générosité et ... contribue de façon inestimable à raffermir l'institution du droit d'asile."

Le nombre des réfugiés que l'on nous demande d'admettre, et tout particulièrement le nombre des revendicateurs qui sont déjà ici au pays, est minimum lorsqu'on les compare à l'immense étendue de notre territoire, à la richesse de nos ressources naturelles et aux conditions de paix intérieure et extérieure du Canada. Pour nous en assurer, nous nous préoccupons comme n'importe qui de notre propre bien-être, mais nous avons accepté la Convention des Nations Unies et incorporé ses principes dans la législation canadienne. Ce sont les étendards que nous devons faire flotter bien haut pour illustrer les valeurs nobles que nous défendons.

J'ai déjà indiqué que certaines considérations d'ordre historique ainsi que d'autres aspects plus généraux se rapportant aux <u>principes</u> qui normalement devraient précéder un rapport de ce genre seront présentées au Ministre à une date ultérieure. Ils constitueront de la Partie V. Ces deux parties réunies consti-

tueront alors mon rapport intégral sur le Processus de reconnaissance du statut de réfugié au Canada.

Je termine en citant la vibrante déclaration de l'ambassadeur J. Alan Beesley à l'automne 1984 :

> "Permettez-moi d'annoncer sans réserve que le Canada maintiendra la qualité élevée de protection qu'il a atteint dans le passé."

* Trente-cinquième Comité du HCR, Genève, 9 octobre 1984.

Appendice I

MANDAT

MANDAT

Objectif

Le Gouvernement fait face au défi d'établir un processus de reconnaissance du statut de réfugié au Canada qui soit d'une justice scrupuleuse et qui soit à la fois rapide et réalisable compte tenu des restrictions en matière de ressources humaines et financières qui s'appliquent au secteur public.

Ce processus doit pouvoir s'adapter aux grandes variations de volume, tout en respectant l'ensemble de notre législation et de notre politique en matière d'immigration.

Mandat

A la lumière de ce qui précède, le rabbin Gunther Plaut a reçu le mandat suivant :

- évaluer le problème de l'arriéré actuel en ce qui concerne les revendications du statut de réfugié au Canada, ainsi que ses causes;

- élaborer un autre processus de reconnaissance du statut de réfugié, dans le cadre du programme d'immigration ou indépendamment de celui-ci;

- consulter des experts au Canada et à l'étranger pour demander des avis et des conseils de nature technique sur le fonctionnement de mécanismes quasi-judiciaires et administratifs servant à déterminer les revendications des réfugiés;

- consulter des groupes qui se consacrent à l'aide ou à la défense des réfugiés qui revendiquent le statut d'immigrant au Canada;

- dans l'étude des divers projets de processus de reconnaissance du statut de réfugié, tenir compte des lois et de la jurisprudence se rapportant à la protection des droits des revendicateurs;

- soumettre, par voie de rapport, au moins deux modalités tenant vraisemblablement compte de la totalité ou du moins de la majeure partie des conditions exigées pour un processus canadien respectant les engagements en matière de droits de la personne, les obligations

internationales du Canada et la liaison avec les services de contrôle de l'immigration.

Le mandat a été élaboré dans l'idée qu'aucune solution de rechange ne serait exclue et qu'il n'y aura pas de conditions préalables concernant le rôle des organismes qui ont actuellement la charge de reconnaître le statut de réfugié aux termes de la présente législation.

Appendice II

AUDIENCES, MÉMOIRES ET ENTREVUES

AUDIENCES, MÉMOIRES ET ENTREVUES

Gouvernement du Canada

A. CEIC

Ottawa
Direction de l'arbitrage
W.K. Bell, directeur général, Direction générale du recrutement et de la sélection
J.C. Best, directeur exécutif, Politique de l'immigration et de la démographie
R. Girard, directeur, Affaires des réfugiés
Personnel de la CEIC

Toronto
Mississauga - agents de la CEIC
Toronto Centre - agents de la CEIC

Vancouver
George Varnai, directeur, Recrutement et sélection, Colombie-Britannique - Yukon

B. Ministère des Affaires extérieures

Terry Sheehan, directeur général, Bureau de l'immigration et des affaires sociales
Ambassades et consulats du Canada à Bonn, Genève, Berne, Paris, Washington et Boston

C. Commission d'appel de l'immigration

Dorothy Davey, vice-présidente
Michelle Falardeau-Ramsey, présidente
Personnel et membres de la CAI

D. Cabinet du ministre de l'Emploi et de l'Immigration

Austin Cooke
Dennison Moore
Ian Rankin

E. Gouvernements provinciaux

Québec
R. Vigneaux, sous-ministre adjoint, ministère des Communautés culturelles et de l'Immigration

Ontario
Eva Allmen, Settlement Services, Ontario Welcome House
Clive Joachim, directeur, Newcomer Services, ministère de la Citoyenneté et de la Culture de l'Ontario
Metropolitan Community Services Department, Toronto
Peterborough Newcomers' Language and Orientation Committee

Manitoba

Gerald L. Clement, Employment Development and Adjustment Coordinator, Immigration and Settlement Branch, Department of Labour and Employment Services

Paul McGeachie, directeur, Newcomer Settlement Unit, Immigration and Settlement Branch, Department of Labour and Employment Services

Colombie-Britannique

John Noble, sous-ministre, Human Resources

F. CCSR

Susan Davis
Graham Howell
J. Stern, président
E. Ziegler
Membres et personnel du CCSR

Organismes non gouvernementaux canadiens

Airport Chaplaincy, C.B.
Amar Singh Lamba, Toronto
Amnistie internationale, Section du Canada
Archidiocèse de Toronto
Association of Concerned Guyanese, Toronto
Banglandeshi Refugees Group, Montréal
Baptist Union of Western Canada
Associations du barreau - Québec, Ontario et Colombie-Britannique
Calgary Catholic Immigration Society
Calgary Immigrant Aid Society
Conseil canadien des Églises
Congrès juif canadien
Canadian Lutheran World Relief
Canadian Polish Congress
Catholic Charities of the Archidiocese of Vancouver
Services communautaires catholiques
Catholic Social Services, Alberta
CEDA, Winnipeg
Centre for Spanish Speaking People, Toronto
Centro de Ayuda S.O.S. Guatemala, Montréal
Children's Home of Winnipeg
Chinese Canadian National Council
Christ Church Cathedral, C.-B.
Comité d'aide aux réfugiés, Montréal
Comité S.O.S. Réfugiés, Montréal
Delegation of Concerned Legal, Church and Humanitarian Organizations, Toronto

Diocèse de Chicoutimi
Diocèse de Saint-Jean (Longueuil)
Diocèse de Timmins
Federation of Sikh Societies of Canada
Immigrant Services Society of B.C.
Inland Refugee Society of B.C.
Inter-Church Committee for Refugees, Toronto
Inter-Clinic Immigration Working Group, Toronto
Interface, Manitoba
Jewish Family Service Agency, Vancouver
Legal Services Society, B.C.
Ligue des droits et libertés, Montréal
Manitoba Advisory Council on Immigration
Manitoba Intercultural Council
Manitoba Legal Aid
MOSAIC, B.C.
Multicultural Concerns Committee, B.C. Association of Social Workers
Orillia and Simcoe County Affirmative Group
Policy Alliance of Canada
Saskatoon Open Door Society
Services pour immigrants catholiques, Archevêché du Québec
Social Justice Committee, Montréal
Sri Guru Singh Sabba, Toronto
Table de concertation des organismes de Montréal au service des réfugiés
Tamil Ealam Society of Canada
Toronto Refugee Affairs Council
United Church, C.-B.
Vancouver Coalition with World Refugees
Worker's Training Program, Winnipeg
World Vision, C.-B.
Ukrainian Canadian Committee

France

Association France Terre d'Asile, Paris
Commission de recours : Henriette Taviani, Pierre Rivière, Richard de Warren, Paris
OFPRA : Francis Roux, président, Gilles Rossett, directeur général, Paris

RFA

Eckart Shiffer, secrétaire d'État adjoint, ministère de l'Intérieur, et personnel
Bonn : membres du Bundestag
Wolfgang Weickhardt, directeur intérimaire, Reconnaissance du statut de réfugié, Zirndorf

Suisse

Division des réfugiés, Police fédérale, Berne

É.-U.

Bureau of Human Rights and Humanitarian Affairs, State Department, Washington, D.C.
Richard Day, Counsel, Senate Sub-Committee on Immigration and Refugee Policy, Washington, D.C.
Arthur P. Endres Jr., Counsel, House Sub-Committee on Immigration, Refugees and International Law, Washington, D.C.
Gerald S. Hurwitz, Counsel, Chief Immigration Judge, Department of Justice, Washington, D.C.
Refugee Policy Group, Washington, D.C., Dennis Gallagher, Director
William R. Robie, Chief Immigration Judge, Washington, D.C.
Diana Zanetti, Assistant Commissioner for Refugee, Asylum and Parole, INS, Washington, D.C.

HCR

Ottawa : Jean-François Durieux
Genève : W.R. Smyser, Haut-commissaire adjoint, Michel Moussalli, directeur, Protection internationale, Guy Goodwill-Gill, Ivor Jackson, personnel du HCR
Bonn : René von Rooyen, Karola Paul, M. Koeffner
Washington : Joachim Henkel

Mémoires et renseignements de particuliers

Howard Aldeman, Refugee Documentation Project, Université York
F. Allodi, Toronto
William H. Angus, Osgoode Hall Law School, Université York
Robert J. Armstrong, avocat, Toronto
Rivka Augenfeld, Services d'aide aux immigrants juifs, Montréal
Robert Beaupré
David Berger, député
Len Bui, Winnipeg
Charles M. Campbell, Vancouver
Milly Charon, Montréal
Christopher Fergus, Montréal
Susan Fergus, Montréal
Pierre Goldberger, Montréal
J. Graham, inspecteur, Calgary
James C. Hathaway, Osgoode Hall Law School, Université York
Freda Hawkins, Université de Toronto
Rhoda Howard, Université McMaster
Barbara Jackman, avocate, Toronto
Stewart Johnson, Winnipeg
Alte Grahle-Madsen, Norvège
Patrick M. Mahoney, Cour fédérale du Canada
David Matas, avocat, Winnipeg
Ed Ratushny, Université d'Ottawa
Marlene Reguley, Winnipeg
Geraldine Sadoway, avocate, Toronto
Ramnarine Sahadeo, avocat, Toronto
Louis-Albert Vachon, Archevêque de Québec
Faye Wakelin, Montréal
Lawrence Whitehead, Winnipeg
Andrew Wlodyka, avocat, Vancouver

Appendice III

EXTRAITS DE LA LOI DE 1976 SUR L'IMMIGRATION ET DU RÈGLEMENT

INTERPRÉTATION

Définitions

2.(1) Dans la présente loi réfugié au sens de la Convention désigne toute personne qui craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social ou de ses opinions politiques

a) se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays, ou

b) qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle, ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner.

Interprétation de "Convention"

(2) Dans l'expression "réfugié au sens de la Convention", le terme "Convention" désigne la Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés, signée à Genève le 28 juillet 1951 et le Protocole signé à New York le 31 janvier 1967.

PARTIE I

POLITIQUE CANADIENNE D'IMMIGRATION

Les objectifs

Objectifs en matière d'immigration

3. Il est, par les présentes, déclaré que la politique d'immigration du Canada, ainsi que les règles et règlements établis en vertu de la présente loi, sont conçus et mis en oeuvre en vue de promouvoir ses intérêts sur le plan interne et international, en reconnaissant la nécessité

g) de remplir, envers les réfugiés, les obligations légales du Canada sur le plan international et de maintenir sa traditionnelle attitude humanitaire à l'égard des personnes déplacées ou persécutées;

Principes

Droit d'entrer au Canada

4.(1) Tout citoyen canadien, ainsi que les résidents permanents non visés au paragraphe 27(1), ont le droit d'entrer au Canada.

Droit de demeurer au Canada

(2) Sous réserve des lois du Parlement, le citoyen canadien, le résident permanent ainsi que le réfugié au sens de la Convention qui se trouve légalement au Canada, ont le droit d'y demeurer à l'exception

a) du résident permanent visé au paragraphe 27(1); et

b) du réfugié au sens de la Convention qui tombe sous le coup des alinéas 19(1)c),d), e),f) ou g) ou 27(1)c) ou d) ou 27(2)c) ou qui déclaré coupable d'une infraction prévue par une loi du Parlement,

(i) a été condamné à plus de six mois de prison, ou

(ii) est passible d'au moins cinq ans de prison.

Droits des Indiens

(3) Tout Indien inscrit conformément à la Loi sur les Indiens, même s'il n'est pas citoyen canadien, a les mêmes droits et obligations qu'un citoyen canadien en vertu de la présente loi.

Droit d'entrer ou de demeurer au Canada

5.(1) Seules les personnes visées à l'article 4 ont le droit d'entrer au Canada et d'y demeurer.

PARTIE III

EXCLUSION ET RENVOI

Catégories de personnes non admissibles

Personnes non admissibles

19.(1) Ne sont pas admissibles

c) les personnes qui ont été déclarées coupables d'une infraction qui constitue, qu'elle ait été commise au Canada ou à l'étranger, une infraction qui peut être punissable, en vertu d'une loi du Parlement, d'une peine maximale d'au moins dix ans d'emprisonnement, à l'exception de celles qui établissent à la satisfaction du gouverneur en conseil qu'elles se sont réhabilitées et que cinq ans au moins se sont écoulés depuis l'expiration de leur peine;

e) les personnes qui se sont livrées à des actes d'espionnage ou de subversion contre des institutions démocratiques au sens où cette expression s'entend au Canada, ou au sujet desquelles il y a de bonnes raisons de croire qu'elles se livreront à de tels actes, à l'exception de celles qui, s'y étant livrées, ont établi à la satisfaction du Ministre que leur admission ne serait nullement préjudiciable à l'intérêt national;

f) les personnes au sujet desquelles il existe de bonnes raisons de croire que, pendant leur séjour au Canada, elles travailleront ou inciteront au renversement d'un gouvernement par la force.

g) les personnes au sujet desquelles il existe de bonnes raisons de croire qu'elles commettront des actes de violence de nature à porter atteinte à la vie ou à la sécurité humaines au Canada, ou qu'elles appartiennent à une organisation susceptible de commettre de tels actes ou qu'elles sont susceptibles de prendre part aux activités illégales d'une telle organisation.

Renvoi après admission

Rapports sur les résidents permanents

27.(1) Tout agent d'immigration ou agent de la paix, en possession de renseignements indiquant qu'un résident permanent

c) travaille ou incite au renversement d'un gouvernement par la force,

Rapports sur les visiteurs et autres personnes

(2) Tout agent d'immigration ou agent de la paix, en possession de renseignements indiquant qu'une personne se trouvant au Canada, autre qu'un citoyen canadien ou un résident permanent,

c) travaille ou incite au renversement d'un gouvernement par la force,

Permis accordés par le Ministre

Délivrance de permis

37.(1) Le Ministre peut délivrer un permis écrit autorisant une personne à entrer au Canada ou à y demeurer. Peuvent se voir octroyer un tel permis

a) les personnes faisant partie d'une catégorie non

admissible, désireuses d'entrer au Canada, ou
b) les personnes se trouvant au Canada, qui font l'objet ou sont susceptibles de faire l'objet du rapport prévu au paragraphe 27(2).

(2) Par dérogation au paragraphe (1), ne peuvent obtenir le permis — Personnes n'ayant pas droit au permis

a) les personnes ayant fait l'objet d'une ordonnance de renvoi, qui se trouvent encore au Canada sauf si l'appel interjeté de cette ordonnance a été accueilli;
b) les interdits de séjour qui n'ont pas encore quitté le Canada; ou
c) les personnes se trouvant encore au Canada dont l'appel interjeté en vertu de l'article 79 a été rejeté.

(3) Le permis est valable pour la durée qui y est indiquée et qui ne peut dépasser douze mois. — Durée du permis

(4) Le Ministre peut, par écrit et à tout moment, proroger la durée de validité d'un permis ou l'annuler. — Prorogation et annulation

(5) Le Ministre peut, à l'annulation ou à l'expiration d'un permis, prononcer le renvoi de son titulaire ou ordonner à ce dernier de quitter le Canada dans un délai déterminé. — Renvoi suite à l'annulation du permis

(6) Le Ministre peut prononcer l'expulsion des personnes à qui il a ordonné de quitter le Canada et qui ne l'ont pas fait dans le délai imparti. — Ordonnance d'expulsion

Sûreté et sécurité publiques

39.(1) Au présent article et à l'article 40, "comité de surveillance" s'entend au sens de la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité. — Définition

(2) Dans le cas où le Ministre et le solliciteur général sont d'avis, à la lumière des rapports secrets qu'ils détiennent en matière de sécurité ou de criminalité qu'une personne, qui n'est pas un citoyen canadien, est — Rapport, avis et transmission

a) dans le cas d'un résident permanent, une personne visée par le sous-alinéa 19(1)d)(ii) ou par l'un des alinéas 19(1)e) ou g), ou 27(1)c),
b) dans les autres cas, une personne visée par l'un des alinéas 19(1)d) à g) ou 27(2) c),

ils peuvent faire un rapport au comité de surveillance et, dans les dix jours suivant celui-ci, en envoient un avis à la personne en question l'informant qu'à la suite d'une enquête à ce sujet, elle peut faire l'objet d'une ordonnance d'expulsion.

(3) Dans le cas où un rapport est remis au comité de surveillance en vertu du paragraphe (2), le Ministre peut faire remettre à un agent d'immigration, à un agent d'immigration supérieur ou à un arbitre, selon le cas, un document indiquant que, de l'avis du Ministre et du solliciteur général, la personne nommée dans le document est, — Remise de documents

a) dans le cas d'un résident permanent, une personne visée par le sous-alinéa 19(1)d)(ii) ou par l'un des alinéas

19(1)e) ou g), ou 27(1)c), ou

b) dans les autres cas, une personne visée par l'un des alinéas 19(1)d) à g) ou 27(2) c).

Application de la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité

(4) Lorsqu'un rapport lui est transmis en conformité avec le paragraphe (2), le comité de surveillance fait enquête sur les motifs sur lesquels il est fondé et, à cette fin, les paragraphes 39(2) et (3) et les articles 43, 44 et 48 à 51 de la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité s'appliquent, compte tenu des adaptations de circonstance, à l'enquête comme s'il s'agissait d'une enquête relative à une plainte présentée en vertu de l'article 42 de cette loi, sauf

a) qu'un renvoi, dans l'une de ces dispositions, à l'administrateur général vaut renvoi au Ministre et au solliciteur général;

b) que l'alinéa 50a) de cette loi ne s'applique pas à la personne que vise le rapport.

Résumé envoyé à la personne visée

(5) Afin de permettre à la personne que vise le rapport transmis au comité de surveillance en conformité avec le paragraphe (2) d'être informée de la façon la plus complète possible des circonstances qui ont donné lieu à celui-ci, le comité de surveillance lui envoie, dans les plus brefs délais possible après réception du rapport, un résumé des informations dont il dispose à ce sujet.

Conséquences

(6) Par dérogation aux autres dispositions de la présente Loi mais sous réserve du paragraphe (7), un document remis en conformité avec le paragraphe (3) à :

a) un agent d'immigration, autorise :

(i) l'agent à prendre à l'égard de la personne que vise le document les mesures mentionnées à l'article 20 ou aux paragraphes 27(1) ou (2), selon le cas,

(ii) le sous-ministre à prendre à l'égard de la personne que vise le document les mesures visées au paragraphe 27(3);

b) un agent d'immigration supérieur, autorise celui-ci à prendre, à l'égard de la personne que vise le document, les mesures mentionnées aux paragraphes 23(3) ou (4).

Idem

(7) Par dérogation, aux autres dispositions de la présente Loi, l'enquête prévue à la présente Loi concernant une personne que vise un rapport transmis au comité de surveillance en vertu du paragraphe (2) ne peut être ouverte ou, si elle l'a été, doit être ajournée jusqu'à ce qu'un rapport à ce sujet ait été remis par le comité de surveillance au gouverneur en conseil en vertu du paragaphe (8) et que celui-ci ait pris une décision à cet égard.

(8)Le comité de surveillance : Rapport

a) à l'issue d'une enquête sur un rapport qui lui est transmis en vertu du paragraphe (2), envoie au gouverneur en conseil un rapport contenant ses conclusions sur le fait qu'une attestation devrait ou non être délivrée en vertu du paragraphe 40(1) et des motifs sur lesquels elles s'appuient;

b) en même temps ou plus tard, envoie à la personne que vise le rapport du Ministre et du solliciteur général, un rapport contenant les conclusions visées au paragraphe a).

40.(1) Dans le cas où il est d'avis, après étude d'un rapport du comité de surveillance visé à l'alinéa 39(8)a), que la personne que vise le rapport est Attestation de sécurité

a) dans le cas d'un résident permanent, une personne visée par le sous-alinéa 19(1)d)(ii) ou par l'un des sous-alinéas 19(1)e) ou g), ou 27(1)c), ou

b) dans les autres cas, une personne visée par l'un des alinéas 19(1)d) à g) ou 27(2)c),

le gouverneur en conseil peut ordonner au Ministre de délivrer une attestation à cet effet

(2) Dans toute poursuite ou procédure intentée sous le régime de la présente Loi, une attestation délivrée en vertu du paragraphe (1) fait foi de son contenu, l'authenticité de la signature et la qualité officielle du signataire ne pouvant être contestées que par le Ministre. Conséquences de l'attestation

Reconnaissance du statut de réfugié

45.(1) Une enquête, au cours de laquelle la personne en cause revendique le statut de réfugié au sens de la Convention, doit être poursuivie. S'il est établi qu'à défaut de cette revendication, l'enquête aurait abouti à une ordonnance de renvoi ou à un avis d'interdiction de séjour, elle doit être ajournée et un agent d'immigration supérieur doit procéder à l'interrogatoire sous serment de la personne au sujet de sa revendication. Revendication du statut de réfugié au cours d'une enquête

(2) Après l'interrogatoire visé au paragraphe (1), la revendication, accompagnée d'une copie de l'interrogatoire, est transmise au Ministre pour décision. Transmission au Ministre

(3) Une copie de l'interrogatoire visé au paragraphe (1) est remise à la personne qui revendique le statut de réfugié. Remise de la copie de l'interrogatoire à l'intéressé

(4) Le Ministre, saisi d'une revendication conformément au paragraphe (2), doit la soumettre, accompagnée d'une copie de l'interrogatoire, à l'examen du comité consultatif sur le statut de réfugié institué par l'article 48. Après réception de l'avis du comité, le Ministre décide si la personne est un réfugié au sens de la Convention. Décision du Ministre

(5) Le Ministre doit notifier sa décision par écrit, à l'agent d'immigration supérieur qui a procédé à l'interro- Communication de la décision

gatoire sous serment et à la personne qui a revendiqué le statut de réfugié.

(6) Toute personne faisant l'objet de l'interrogatoire visé au paragraphe (1) doit être informée qu'elle a droit aux services d'un avocat, d'un procureur ou de tout autre conseil pour le représenter et il doit lui être donné la possibilité de choisir un conseil, à ses frais. — Droit à un conseil

46.(1) L'agent d'immigration supérieur, informé conformément au paragraphe 45(5) que la personne en cause n'est pas un refugié au sens de la Convention, doit faire reprendre l'enquête, dès que les circonstances le permettent, par l'arbitre qui en était chargé ou par un autre arbitre, à moins que la personne en cause ne demande à la Commission, en vertu du paragraphe 70(1), de réexaminer sa revendication; dans ce cas, l'enquête est ajournée jusqu'à ce que la Commission notifie sa décision au Ministre. — Reprise de l'enquête

(2) L'arbitre chargé de poursuivre l'enquête en vertu du paragraphe (1), doit, comme si la revendication du statut de réfugié n'avait pas été formulée, prononcer le renvoi ou l'interdiction de séjour de la personne — Non-reconnaissance du statut de réfugié au sens de la Convention

a) à qui le Ministre n'a pas reconnu le statut de réfugié au sens de la Convention, si le délai pour demander le réexamen de sa revendication prévu au paragraphe 70(1) est expiré; ou

b) à qui la Commission n'a pas reconnu le statut de réfugié au sens de la Convention.

47.(1) L'agent d'immigration supérieur, informé que le Ministre ou la Commission a reconnu, à la personne qui le revendique, le statut de réfugié au sens de la Convention, doit faire reprendre l'enquête soit par l'arbitre qui en était chargé, soit par un autre arbitre qui détermine si la personne en cause remplit les conditions prévues au paragraphe 4(2). — Reconnaissance du statut de réfugié au sens de la Convention

(2) L'arbitre doit prononcer le renvoi ou l'interdiction de séjour du réfugié au sens de la Convention qui, selon lui, ne remplit pas les conditions prévues au paragraphe 4(2). — Cas de réfugié qui n'a pas le droit de demeurer au Canada

(3) Par dérogation à la présente Loi et aux règlements, l'arbitre doit autoriser le réfugié au sens de la Convention qui, selon lui, remplit les conditions prévues au paragraphe 4(2), à demeurer au Canada. — Droit de demeurer au Canada

48.(1) Est institué le Comité consultatif sur le statut de réfugié, chargé de conseiller le Ministre en matière de revendication du statut de réfugié au sens de la Convention. — Institution du Comité consultatif sur le statut de réfugié

(2) Le Ministre nomme, en qualité de membres du comité consultatif sur le statut de réfugié, les personnes qu'il juge qualifiées. — Nomination de membres

54.(1) Sauf instructions contraires du Ministre, la personne qui fait l'objet d'une ordonnance de renvoi peut être autorisée à quitter le Canada de son plein gré et à choisir le pays où elle veut se rendre. — Départ volontaire

(2) La personne qui n'a pas été autorisée à quitter le Canada de son plein gré et à — Pays de destination

choisir le pays où elle veut se rendre, en vertu du paragraphe (1), sera, sous réserve du paragraphe (3), renvoyée

a) à son pays de départ;
b) au pays où elle avait sa dernière résidence permanente avant le Canada;
c) au pays dont elle est le ressortissant; ou
d) à son pays de naissance.

Idem

(3) La personne renvoyée du Canada et qu'aucun pays visé au paragraphe (2) ne veut recevoir, peut, avec l'accord du Ministre, choisir comme pays de destination tout autre pays disposé à la recevoir dans un délai raisonnable. Ce choix appartient également au Ministre.

Renvoi des réfugiés au sens de la Convention

55. Par dérogation aux paragraphes 54(2) et (3), un réfugié au sens de la Convention ne peut être renvoyé dans un pays où sa vie ou sa liberté seraient menacées, du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social ou de ses opinions politiques à moins

a) qu'il ne fasse partie des personnes non admissibles visées aux alinéas (19(1)c), e), f) ou g),
b) qu'il ne soit une des personnes visées aux alinéas 27(1)c) ou 27(2)c), ou
c) qu'il n'ait été déclaré coupable au Canada d'une infraction prévue par une loi du Parlement et punissable d'une peine d'au moins dix ans d'emprisonnement, et que le Ministre ne soit d'avis qu'il ne devrait pas être autorisé à demeurer au Canada.

Demandes de réexamen et appels

Demande de réexamen de revendication

70.(1) La personne qui a revendiqué le statut de réfugié au sens de la Convention et à qui le Ministre a fait savoir par écrit, conformément au paragraphe 45(5), qu'elle n'avait pas ce statut, peut, dans le délai prescrit, présenter à la Commission une demande de réexamen de sa revendication.

Déclaration relative à la revendication

(2) Toute demande présentée à la Commission en vertu du paragraphe (1) doit être accompagnée d'une copie de l'interrogatoire sous serment visé au paragraphe 45(1) et contenir ou être accompagnée d'une déclaration sous serment du demandeur contenant

a) le fondement de la demande;
b) un exposé suffisamment détaillé des faits sur lesquels repose la demande;
c) un résumé suffisamment détaillé des renseignements et des preuves que le demandeur se propose de fournir à l'audition; et
d) toutes observations que le demandeur estime pertinentes.

Examen et décision

71.(1) La Commission, saisie d'une demande visée au paragraphe 70(2), doit l'examiner sans délai. A la suite de cet examen, la demande suivra son cours au cas où la Commission estime que le demandeur pourra vraisemblablement en établir le bien-fondé à l'audition; dans le cas contraire, aucune suite n'y est donnée et la Commission doit décider que le demandeur

n'est pas un réfugié au sens de la Convention.

(2) Au cas où, conformément au paragraphe (1), la Commission permet à la demande de suivre son cours, elle avise le Ministre des date et lieu de l'audition et lui donne l'occasion de se faire entendre.

Intervention de la décision

(3) La Commission, après s'être prononcée sur le statut du demandeur, en informe par écrit le Ministre et le demandeur.

Notification de la décision

(4) La Commission peut et, à la requête du demandeur ou du Ministre, doit motiver sa décision.

Motifs de la décision

72.(1) Sous réserve du paragraphe (3), toute personne frappée d'une ordonnance de renvoi qui est soit un résident permanent, soit un titulaire de de permis de retour valable et délivré conformément aux règlements, peut interjeter appel devant la Commission en invoquant l'un des deux motifs suivants, ou les deux motifs suivants, ou les deux :

Appels des résidents permanents et des titulaires de permis de retour

a) un moyen d'appel comportant une question de droit ou de fait ou une question mixte de droit et de fait;
b) le fait que, compte tenu des circonstances de l'espèce, elle ne devrait pas être renvoyée du Canada.

(2) Toute personne frappée par une ordonnance de renvoi, qui

Appels des réfugiés au sens de la Convention et des titulaires de visas

a) n'est pas un résident permanent mais dont le statut de réfugié au sens de la Convention a été reconnu par le Ministre ou par la Commission, ou

b) demande l'admission et était titulaire d'un visa en cours de validité lorsqu'elle a fait l'objet du rapport visé au paragraphe 20(1),

peut, sous réserve du paragraphe (3), interjeter appel à la Commission en invoquant l'un ou les deux motifs suivants:

c) un moyen d'appel comportant une question de droit ou de fait ou une question mixte de droit et de fait;
d) le fait que, compte tenu de considérations humanitaires ou de compassion, elle ne devrait pas être renvoyée du Canada.

(3) Lorsqu'une personne, visée au paragraphe (1) ou aux alinéas (2)a) ou b), est frappée d'une ordonnance d'expulsion et

Limitation au droit d'appel

a) a fait l'objet d'une attestation visée au paragraphe 40(1), ou
b) appartient, selon la décision d'un arbitre, à une catégorie non admissible visée aux alinéas 19(1)e), f) ou g),

elle ne peut interjeter appel à la Commission qu'en se fondant sur un motif d'appel comportant une question de droit ou de fait ou une question mixte de droit et de fait.

73. Le Ministre peut interjeter appel à la Commission de toute décision par laquelle un arbitre déclare qu'une personne qui a fait l'objet d'une enquête peut obtenir l'admission ou n'est pas susceptible de renvoi. Il doit invoquer un motif d'appel comportant une question de droit ou de fait ou

Appel par le Ministre

une question mixte de droit et de fait.

Réouverture d'enquête et preuves supplémentaires

74. La Commission peut ordonner la réouverture d'une enquête qui a donné lieu à un appel, par l'arbitre qui en était chargé ou par un autre arbitre à l'effet de recueillir des preuves ou des témoignages supplémentaires. L'arbitre chargé de mener l'enquête ainsi réouverte doit remettre à la Commission, pour lui permettre de statuer sur l'appel, une copie du procès-verbal de l'enquête réouverte accompagnée de son appréciation des preuves ou témoignages supplémentaires.

Décision en matière d'appel

75.(1) La Commission statuant sur un appel visé à l'article 72, peut

a) l'accueillir;
b) le rejeter; ou
c) ordonner de surseoir à l'exécution de l'ordonnance de renvoi en cas d'appel fondé sur les alinéas 72(1)b) ou 72(2)d).

Idem

(2) La Commission statuant sur un appel visé à l'article 73 peut

a) l'accueillir et prononcer l'ordonnance de renvoi que l'arbitre chargé de l'enquête aurait dû rendre; ou
b) le rejeter.

Appel présumé dans certains cas

(3) Lorsque la Commission accueille un appel visé à l'article 73 et prononce une ordonnance de renvoi, la personne visée, au cas où la présente Loi lui accorderait le droit d'appel si l'ordonnance avait été rendue par un arbitre après enquête, sera réputée avoir interjeté un appel fondé sur les alinéas 72(1)b) ou 72(2)d), selon le cas.

Cas où appel est accueilli

76.(1) La Commission, en accueillant un appel visé à l'article 72, doit annuler l'ordonnance de renvoi et peut

a) prononcer toute autre ordonnance de renvoi que l'arbitre chargé de l'enquête aurait dû rendre; ou
b) ordonner, sauf s'il s'agit d'un résident permanent, que l'appelant soit examiné comme s'il demandait l'admission à un point d'entrée.

Conditions dont est assorti le sursis d'exécution

(2) Lorsque la Commission, en statuant sur un appel, ordonne de surseoir à l'exécution de l'ordonnance de renvoi, la personne concernée doit être autorisée à entrer ou à demeurer au Canada aux conditions que fixe la Commission. Celle-ci procédera à une révision de l'affaire chaque fois qu'elle juge opportun de le faire.

Modification des conditions et annulation de décision

(3) Lorsque la Commission a statué sur un appel en ordonnant de surseoir à l'exécution de l'ordonnance de renvoi, elle peut, à tout moment,

a) modifier les conditions imposées en vertu du paragraphe (2) ou en imposer de nouvelles; ou
b) annuler sa décision de surseoir à l'exécution de l'ordonnance de renvoi, et
(i) rejeter l'appel et ordonner que l'ordonnance soit exécutée dès que les circonstances le permettent, ou
(ii) accueillir l'appel et prendre toute autre mesure visée au paragraphe (1).

Appel à la cour d'appel fédérale

84. La décision de la Commission relativement à un appel interjeté en vertu de la présente Loi est susceptible d'appel à la Cour d'appel fédérale sur toute question de droit, y compris de compétence, dans la mesure où ladite Cour accorde l'autorisation d'appel, sur demande déposée dans un délai de quinze jours du prononcé de la décision sujette à appel; ce délai peut, pour des raisons spéciales, être prorogé par un juge de ladite Cour.

PARTIE VI

APPLICATION

Infractions et peines

95. Toute personne

a) qui entre au Canada à un endroit autre qu'un point d'entrée et qui ne se présente pas devant un agent d'immigration pour l'examen visé au paragraphe 12(1),
b) qui entre au Canada ou y demeure soit sous le couvert d'un passeport, visa ou autre document relatif à son admission qui est faux ou obtenu irrégulièrement, soit par des moyens frauduleux ou irréguliers ou encore grâce à une représentation erronée d'un fait important,
c) qui se trouve au Canada à titre de membre d'équipage ou y est entré pour le devenir et qui a, sans l'autorisation d'un agent d'immigration, négligé de regagner le véhicule lors de son départ d'un point d'entrée,
k) qui, n'ayant plus la qualité de visiteur, demeure au Canada sans l'autorisation écrite d'un agent d'immigration,

Appel à la cour d'appel fédérale

l) qui, de propos délibéré, ne respecte pas les conditions auxquelles elle a obtenu l'admission ou les conditions nouvelles ou modifiées qui lui ont été imposées en vertu du paragraphe 17(2), ou
m) qui, sciemment incite, aide ou encourage ou tente d'inciter, d'aider ou d'encourager une personne à enfreindre la présente Loi ou les règlements,

commet une infraction et est passible,

n) sur déclaration de culpabilité par suite d'une procédure par voie d'acte d'accusation, d'une amende de cinq mille dollars au maximum ou d'un emprisonnement d'une durée maximale de deux ans ou des deux peines à la fois, ou
o) sur déclaration sommaire de culpabilité, d'une amende de mille dollars au maximum ou d'un emprisonnement d'une durée maximale de six mois, ou des deux peines à la fois.

Infractions spécifiques ayant trait à l'immigration

96. Toute personne, frappée d'une ordonnance de renvoi,

a) qui quitte le Canada ou en est renvoyée, et
b) qui revient au Canada en violation des paragraphes 57(1) ou (2),

commet une infraction et est passible,

c) sur déclaration de culpabilité par suite d'une procédure par voie d'acte d'accusation, d'un emprisonnement d'une durée maximale de deux ans, ou
d) sur déclaration sommaire de culpabilité, d'une amende de mille dollars au maximum ou d'un emprisonnement d'une

Infraction constituée par le retour sans l'autorisation du Ministre

durée maximale de six mois, ou des deux peines à la fois.

Répression des cas non spécialement prévus

99. Toute violation de la présente loi ou des règlements, ordonnances et directives régulièrement établis sous son empire, pour laquelle aucune peine n'est prévue dans la présente Loi, constitue, lorsqu'elle est commise sciemment, une infraction punissable, sur déclaration sommaire de culpabilité, d'une amende de mille dollars au maximum ou d'un emprisonnement d'une durée maximale de six mois ou des deux peines à la fois.

Dispense

(2) Lorsqu'il est convaincu qu'une personne devrait être dispensée de tout règlement établi en vertu du paragraphe (1) ou que son admission devrait être facilitée pour des motifs de politique générale ou des considérations d'ordre humanitaire, le gouverneur en conseil peut, par règlement, dispenser cette personne du règlement en question ou autrement faciliter son admission.

RÈGLEMENTS EN MATIÈRE D'IMMIGRATION

Permis de travail

18.(1) Sous réserve du paragraphe 19(1), nul ne doit, autre qu'un citoyen canadien ou qu'un résident permanent, prendre ou conserver un emploi au Canada sans un permis de travail en cours de validité.

(2) Une personne titulaire d'un permis de travail en cours de validité ne peut conserver un emploi au Canada que si elle respecte toutes les conditions du permis.

19.(4) Les personnes suivantes qui se trouvent au Canada peuvent demander un permis de travail :

c) le titulaire d'un permis de travail valide, son conjoint et ses fils ou filles non mariés;
e) le titulaire d'un permis visé à l'article 37 de la Loi, son conjoint et ses fils ou filles non mariés;
j) une personne qui a été reconnue comme réfugié au sens de la Convention, soit par le Ministre conformément à l'article 45 de la Loi, soit par la Commission conformément à l'article 71 de la Loi, ou une personne qui a été reconnue par un agent des visas comme réfugié au sens de la Convention;
k) une personne au Canada qui, de l'avis d'un agent d'immigration, ne pourrait pas subsister sans aide sociale et qui

(ii) a été interrogée sous serment, conformément au paragraphe 45(1) de la Loi, et dont la revendication du statut de réfugié au sens de la Convention n'a pas encore été décidée, soit par le Ministre conformément à l'article 45 de la Loi, soit par la Commission conformément à l'article 71 de la Loi;*
(iv) a fait l'objet d'une ordonnance de renvoi qui ne peut être exécutée;
(vi) attend qu'une décision soit rendue au sujet d'un appel interjeté en vertu de la Loi et portant sur une ordonnance de renvoi rendue contre elle.

* Le texte de ce paragraphe a été amendé de manière à le rendre identique à ce qu'il était avant son amendement de décembre 1984. Il concerne à nouveau une personne qui a demandé le statut de réfugié au sens de la Convention et non une personne ayant fait objet d'une enquête aux termes de l'article 45 de la Loi. Le nouveau paragraphe est entré en vigueur le 31 janvier 1985 mais je n'en possédais pas encore le texte au moment de rédiger mon rapport.

Appendice IV

EXTRAITS DU GUIDE DE L'IMMIGRATION

LIGNES DIRECTRICES

8.06 DÉTERMINATION DE L'ACCEPTABILITÉ À TITRE DE RÉFUGIÉ

1) Les procédures exposées ci-après visent les agents d'immigration supérieurs en poste au Canada afin de les aider à procéder à l'entrevue des personnes qui revendiquent le statut de réfugié au sens de la Convention. Ces formalités serviront, par ailleurs, à réunir les informations que requiert le Comité consultatif sur le statut de réfugié (CCSR). Il n'appartient aucunement aux agents d'immigration de décider de l'acceptabilité des personnes concernées ni de formuler des recommandations à cet égard.

2) Les procédures en question constituent uniquement un guide faisant ressortir les interprétations dont quelques-unes seulement sont applicables à tous les cas ou dans toutes les circonstances données par d'autres États signataires de la Convention et le conseiller juridique du Haut-commissaire des Nations Unies pour les réfugiés. Ce Guide pourra toutefois faire la lumière sur les nombreux facteurs dont il faut tenir compte dans le cas de personnes qui revendiquent le statut de réfugié, et il aidera surtout les agents à mettre

au point les techniques d'entrevue les plus susceptibles de fournir les renseignements exigés pour établir l'acceptabilité ou non-acceptabilité des intéressés à titre de réfugié.

8.07 DÉFINITION DU TERME "RÉFUGIÉ"

1) Pour établir l'acceptabilité en ce qui concerne le statut de réfugié, il faut consulter la définition du terme "réfugié" qui figure à l'article 2 de la Loi. Il faut donc comprendre parfaitement chaque partie de cette définition pour établir d'une façon juste et équitable l'acceptabilité d'une personne à titre de réfugié. Voici quelques explications sur chaque élément de la définition :

a) <u>"et craignant avec raison d'être persécutée"...</u> Il s'agit là de l'élément le plus difficile à interpréter de la définition du terme "réfugié", et du fondement de la plupart des décisions rendues dans le cas d'appels interjetés dans divers États signataires. "Craignant avec raison" signifie habituellement que la personne a bel et bien été persécutée ou qu'elle peut donner de bonnes raisons de craindre la persécution. Comme le mot "craignant" exprime un sentiment subjectif, "avec

raison" fournit l'élément objectif et oblige le revendicateur à fournir les indications qui permettront à l'autorité compétente de décider que celui-ci a de bonnes raisons de craindre la persécution. Le terme "persécuté", dans le contexte de la définition de "réfugié" n'a pas été et, vraisemblablement, ne sera jamais défini. Il ne s'agit pas d'un oubli de la part des rédacteurs de la Convention mais plutôt de la reconnaissance du fait que la persécution est perçue différemment selon les sentiments et le point de vue de l'individu et peut faire l'objet de multiples interprétations. Le terme "persécuté" doit être relié aux motifs énoncés dans la définition, c'est-à-dire la race, la religion, la nationalité, l'appartenance à un groupe social ou les opinions politiques.

i) Le terme "race" désigne non seulement les grands groupes ethniques tels que les Noirs, les Blancs, les Européens, les Africains, etc., mais évoque aussi la notion de collectivité, par exemple les Juifs, les Gitans, une tribu particulière ou une minorité raciale ou ethnique.

ii) Les termes "religion et nationalité" s'expliquent généralement d'eux-mêmes et peuvent englober, pour ce qui concerne la nationalité, la notion d'origine ethnique et (ou) de race. Dans certains cas, par exemple celui des Juifs, la persécution peut tenir à n'importe quelle de ces raisons, selon la façon dont les considère le gouvernement du pays en question.

iii) Ce sont les délégués de la Suède qui ont proposé d'ajouter l'expression "certain groupe social" à la définition du terme "réfugié". Elle est censée comprendre les groupes tels que les nobles, les capitalistes, les propriétaires fonciers, les fonctionnaires, les hommes d'affaires, les agriculteurs, les syndiqués, les membres de sociétés ou associations philantropiques ou ceux de tous autres groupes qui pourraient être persécutés du seul fait de leur appartenance à de tels groupes.

iv) L'expression "opinions politiques", dans le sens le plus large, vise toute personne qui est victime de persécution du fait qu'elle est présumée ou ré-

putée avoir des opinions qui sont contraires ou défavorables au gouvernement ou parti au pouvoir. La Convention vise à protéger les personnes qui feraient l'objet de persécutions d'ordre politique en raison de circonstances indépendantes de leur volonté (par exemple du fait qu'elles militent paisiblement en faveur d'un parti ou d'une cause politique). Tout en reconnaissant que la défense de certaines convictions politiques constitue un droit fondamental, la Convention n'est pas destinée à protéger une personne qui commet un crime ou qui se sert de violence plus qu'il n'est nécessaire pour défendre sa vie. Les terroristes et les criminels ordinaires qui cherchent à échapper à une condamnation n'ont donc pas droit à cette protection.

b) i) C'est la mesure dans laquelle la liberté ou les droits d'une personne (tels que les énonce la Déclaration internationale des droits de l'homme) sont restreints, plutôt que le fait qu'un droit particulier soit brimé, qui constitue généralement l'indice le plus juste de persécutions. Par exemple, si le droit au travail et à des condi-

tions équitables et satisfaisantes de travail que prévoit l'article 23 de la Déclaration précitée représentent des objectifs des plus louables, leur réalisation peut être hors de la portée ou des possibilités d'un gouvernement. Par conséquent, le fait de ne pas en assurer la jouissance à chacun des citoyens ne peut aucunement être vu comme de la persécution.

ii) Par ailleurs, la violation flagrante de certains des droits fondamentaux de l'homme, comme refuser le droit à un procès juste et équitable, ou d'autres droits, surtout lorsqu'elle est assortie de sanctions ou de peines excessivement rigoureuses, est généralement considérée comme étant de la persécution.

c) Voici certains des actes qui seront toujours considérés comme étant de la persécution s'ils sont associés aux raisons invoquées dans la définition du terme "réfugié" :

i) L'esclavage ou la servitude sans qu'il y ait rémunération ou lorsque celle-ci est manifestement

incompatible avec les compétences de la personne concernée;

ii) La torture et les traitements cruels, inhumains ou dégradants;

iii) Toute menace à la vie, la liberté et la sécurité de la personne;

iv) Le fait d'arrêter, de détenir ou d'exiler arbitrairement une personne, sauf en cas de crise lorsque de telles mesures sont jugées nécessaires pour garantir la sûreté et les droits des autres personnes et maintenir l'ordre;

v) L'intimidation continue, la détention ou l'arrestation de toute personne en raison de ses opinions politiques, connues ou présumées, ou du fait de sa race, de sa religion ou de son appartenance à un certain groupe social.

Toutes les formes de persécution susmentionnées seront généralement infligées par le gouvernement ou les forces de l'ordre du pays en question. Toutefois, ces actes constitueront toujours de la persécution si, étant commis par d'autres nationaux, ils sont tolérés par les autorités du pays de telle sorte que la personne concernée est laissée absolument sans défense.

d) D'autres éléments peuvent également constituer de la persécution, selon la personne et les circonstances, et doivent être soigneusement pris en considération, à savoir :

i) L'exil du pays de résidence ou dans une région éloignée de ce pays pour des raisons mentionnées dans la définition du terme "réfugié".

ii) Le fait d'être "membre d'une famille" peut constituer ou non un motif suffisant de présumer que la personne concernée fera l'objet de persécutions. La chose est fort probable lorsqu'il s'agit des parents de fonctionnaires haut placés ou de ceux de membres du gouvernement précédent, mais il se peut également que certains membres d'une famille appuient ouvertement le gouvernement au pouvoir, tandis que d'autres membres de la même famille sont persécutés parce qu'ils sont considérés comme des adversaires politiques.

e) En dernier lieu, il faut que la persécution ait un caractère précis et personnel pour qu'une personne puisse

obtenir le statut de réfugié. Des affirmations vagues et générales se rapportant à d'autres personnes ou au fait que le régime est oppressif, etc., n'indiqueront la possibilité de persécutions que si elles sont étayées d'exemples précis quant à la façon dont le revendicateur est personnellement touché.

f) "du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social ou de ses opinions politiques"... Il faut que l'intéressé craigne d'être persécuté pour une des raisons mentionnées dans la définition. Bien entendu, il sera relativement facile d'établir si la personne concernée appartient à une minorité raciale, religieuse ou nationale notoirement persécutée. Dans les cas d'un groupe social ou des opinions politiques, il importe de déterminer si la personne est considérée comme étant un adversaire politique à cause de son appartenance à ce groupe, ou de ses opinions, et si, pour cette raison, elle peut être persécutée. Il faut noter que plusieurs raisons mineures peuvent s'accumuler et justifier ainsi la crainte d'être persécuté.

g) "se trouve hors du pays dont elle a la nationalité ... ou ... si elle n'a pas de nationalité ... hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle"... Il découle de l'expression "se trouve" que la personne n'a pas besoin d'avoir quitté son pays pour les raisons mentionnées, mais qu'elle doit être hors du pays à cause de ces raisons. Si la personne n'a pas quitté son pays parce qu'elle craignait d'être persécutée, il faut alors établir ce qui s'est produit, depuis son départ, pour justifier la crainte qu'elle éprouve d'être persécutée. Voici des exemples illustrant ce dernier cas : le changement de régime dans le pays concerné, l'imposition de nouvelles lois ou de nouveaux règlements qui pourraient donner lieu à la persécution d'une minorité ou, dans le cas d'une personne hors de son pays, l'association avec des groupes d'émigrés considérés comme hostiles par les autorités dans son pays d'origine. A remarquer que les ressortissants d'un pays doivent avoir de bonnes raisons de redouter la persécution dans le pays en question, et les apatrides dans le pays où ils avaient leur résidence habituelle. L'expression "le pays dans lequel ils avaient leur résidence habituelle" désigne le pays dans lequel la personne résidait et où elle a été persécutée, ou dans le-

quel, si elle y retournait, elle craindrait de l'être de nouveau.

h) "ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut"... "Ne peut" a trait surtout au réfugié apatride ou au réfugié à qui son propre gouvernement a refusé un passeport ou toute autre protection. "Ne veut" concerne le réfugié qui refuse d'accepter la protection du pays dont il a la nationalité, en raison d'une crainte justifiée d'être persécuté.

2) D'après ce qui précède, on se rendra compte qu'il importe au plus haut point d'établir si la crainte d'être persécuté est justifiée ou non par les raisons précises mentionnées dans la définition. Les questions tendacieuses doivent être évitées, et toute allégation de persécution avancée par un revendicateur doit être suivie de questions destinées à élucider l'affaire. Les facteurs suivants peuvent donner des indications quant à la question de savoir si le revendicateur craint avec raison d'être persécuté :

a) L'appartenance à un groupe minoritaire - social, politique, ethnique, national ou religieux;

b) La persécution de ce groupe et les raisons de cette persécution;

c) Le relevé des incidents indiquant que le revendicateur, ou ses proches, a été victime de persécution;

d) La façon dont le revendicateur a quitté son pays : légalement, clandestinement au risque d'être blessé, au péril de sa vie ou autrement;

e) La date à laquelle le revendicateur a quitté son pays d'origine;

f) Les occasions antérieures qu'a eues le revendicateur de demander le statut de réfugié (particulièrement dans d'autres États signataires indiqués à l'appendice A de l'IS 3). La décision rendue par les autorités compétentes à l'égard de la revendication de statut de réfugié;

g) La rigueur des contrôles de sortie imposés par le pays d'origine du revendicateur;

h) Les convictions ou les activités politiques du revendicateur pendant qu'il était dans son pays; la condamnation pour des crimes politiques par opposition à d'autres genres de délits;

i) Le fait d'avoir été frappé, pour un délit non politique, d'une peine qui a semblé disproportionnée (c'est-à-dire trop sévère);

j) Les raisons qui portent le revendicateur à vouloir rester au Canada (semble-t-il motivé par la crainte ou simplement par le désir d'améliorer sa situation économique ou sociale?);

k) Comment le revendicateur a été traité par rapport à d'autres nationaux de son pays et aux membres de sa collectivité pour ce qui a trait aux études ou à la formation, à l'emploi, au logement et à d'autres avantages sociaux.

8.08. TERMES CONNEXES

Beaucoup de termes et d'expressions sont considérés à tort comme synonymes du terme "réfugié", notamment "apatride", "personne dé-

placée", "personne sollicitant l'asile", "transfuge", etc. Ces personnes peuvent être ou non des réfugiés. Il s'agit de savoir si le fait d'être apatride, déplacé ou transfuge ou de solliciter l'asile découle d'une crainte fondée d'être persécuté pour les raisons mentionnées dans la définition du terme "réfugié". Il convient de noter que la persécution n'est pas nécessairement le seul motif; par exemple, une personne peut être déplacée à cause d'une guerre ou d'un cataclysme; un transfuge quittera son pays pour améliorer sa situation sociale ou économique, ou simplement parce qu'il désapprouve les lois ou la politique de son pays. Une personne peut, dans certains cas, devenir apatride en renonçant à sa citoyenneté pour diverses raisons; une personne peut demander l'asile par suite d'un acte criminel.

8.09 PROBLÈMES

1) Le revendicateur peut, dans certains cas, être en mesure de citer des témoins ou produire une preuve documentaire à l'appui de ses déclarations, mais ces cas sont assez rares. C'est précisément parce qu'il est exilé, qu'il ne peut produire de preuves concluantes.

2) La crainte de la persécution par opposition à celle de poursuites judiciaires pose un autre problème. Les marins dé-

serteurs prétendent souvent qu'ils seront persécutés en rentrant dans leur pays parce qu'ils ont déserté leur navire. La question pertinente, dans ces cas, est de savoir si le revendicateur sera traité plus durement que tout autre marin déserteur du même pays. La persécution suppose des mesures discriminatoires ou particulières prises, dans le cas d'un réfugié, du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social particulier ou de ses opinions politiques. Le même principe peut s'appliquer à d'autres catégories de personnes qui sollicitent le statut de réfugié.

Résumé des directives concernant les demandes manifestement non fondées

Les directives utilisées actuellement par le CCSR ont créé quatre catégories de demandes manifestement non fondées. Celles-ci sont:

a) les revendications qui ne sont pas accompagnées de preuve au titre de l'un des cinq critères essentiels de la définition (race, religion, nationalité, opinions politiques ou appartenance à un groupe social particulier);

b) revendications où les preuves présentées sont manifestement si peu fiables qu'aucune personne raisonnable ne pourrait les croire;

c) les revendications présentées aux termes de l'article 45 où le revendicateur a déjà présenté une demande alors qu'il détenait un statut et que sa seconde demande n'apporte aucun élément nouveau;

d) les revendications faites par le conjoint d'un revendicateur refusé, quand la revendication est fondée uniquement sur la revendication refusée au conjoint.

APPENDICE V

EXTRAITS DE LA CONVENTION ET DU PROTOCOLE DES NATIONS UNIES

CHAPITRE I

DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Article premier

Définition du terme "réfugié"

A. Aux fins de la présente Convention, le terme "réfugié" s'appliquera à toute personne :

1) Qui a été considérée comme réfugié en application des Arrangements du 12 mai 1926 et du 30 juin 1928, ou en application des Conventions du 28 octobre 1933 et du 10 février 1938 et du Protocole du 14 septembre 1939, ou encore en application de la Constitution de l'Organisation internationale pour les réfugiés;

Les décisions de non-éligibilité prises par l'Organisation internationale pour les réfugiés pendant la durée de son mandat ne font pas obstacle à ce que la qualité de réfugié soit accordée à des personnes qui remplissent les conditions prévues au paragraphe 2 de la présente section;

2) Qui, par suite d'événements survenus avant le 1er janvier 1951 et craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays; ou qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle à la suite de tels événements, ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner.

Dans le cas d'une personne qui a plus d'une nationalité, l'expression "du pays dont elle a la nationalité" vise chacun des pays dont cette personne a la nationalité. Ne sera considérée comme privée de la protection du pays dont elle a la nationalité, toute personne qui, sans raison valable fondée sur une crainte justifiée, ne s'est pas réclamée de la protection de l'un des pays dont elle a la nationalité.

B. 1) Aux fins de la présente Convention les mots "événements survenus avant le 1er janvier 1951" figurant à l'article 1, section A, pourront être compris dans le sens de soit

a) "événements survenus avant le 1er janvier 1951 en Europe", soit

b) "événements survenus avant le 1er janvier 1951 en Europe ou ailleurs";

et chaque État contractant fera, au moment de la signature, de la ratification ou de l'adhésion, une déclaration précisant la portée qu'il entend donner à cette expression au point de vue des obligations assumées par lui en vertu de la présente Convention.

2) Tout État contractant qui a adopté la formule a) pourra à tout moment étendre ses obligations en adoptant la formule b) par notification adressée au Secrétaire général des Nations Unies.

C. Cette Convention cessera, dans les cas ci-après, d'être applicable à toute personne visée par les dispositions de la section A ci-dessus

1) Si elle s'est volontairement réclamée à nouveau de la protection du pays dont elle a la nationalité; ou

2) Si, ayant perdu sa nationalité, elle l'a volontairement recouvrée; ou

3) Si elle a acquis une nouvelle nationalité et jouit de la protection du pays dont elle a acquis la nationalité; ou

4) Si elle est retournée volontairement s'établir dans le pays qu'elle a quitté ou hors duquel elle est demeurée de crainte d'être persécutée; ou

5) Si, les circonstances à la suite desquelles elle a été reconnue comme réfugié ayant cessé d'exister, elle ne peut plus continuer à refuser de se réclamer de la protection du pays dont elle a la nationalité;

Étant entendu, toutefois, que les dispositions du présent paragraphe ne s'appliqueront pas à tout réfugié visé au paragraphe 1 de la section A du présent article qui peut invoquer, pour refuser de se réclamer de la protection du pays dont il a la nationalité, des raisons impérieuses tenant à des persécutions antérieures;

6) S'agissant d'une personne qui n'a pas de nationalité, si, les circonstances à la suite desquelles elle a été reconnue comme réfugié ayant cessé d'exister, elle est en mesure de retourner dans le pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle.

Étant entendu, toutefois, que les dispositions du présent paragraphe ne s'appliqueront pas à tout réfugié visé au paragraphe 1 de la section A du présent article qui peut invoquer, pour refuser de retourner dans le pays dans lequel il avait sa résidence habituelle, des raisons impérieuses tenant à des persécutions antérieures.

D. Cette Convention ne sera pas applicable aux personnes qui bénéficient actuellement d'une protection ou d'une assistance de la part d'un organisme ou d'une institution des Nations Unies autre que le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés.

Lorsque cette protection ou cette assistance aura cessé pour une raison quelconque, sans que le sort de ces personnes ait été définitivement réglé, conformément aux résolutions y relatives adoptées par l'Assemblée générale des Nations Unies, ces personnes bénéficieront de plein droit du régime de cette Convention.

E. Cette Convention ne sera pas applicable à une personne considérée par les autorités compétentes du pays dans lequel cette personne a établi sa résidence comme ayant les droits et les obligations attachés à la possession de la nationalité de ce pays.

F. Les dispositions de cette Convention ne seront pas applicables aux personnes dont on aura des raisons sérieuses de penser :

a) qu'elles ont commis un crime contre la paix, un crime de guerre ou un crime contre l'humanité, au sens des instruments internationaux élaborés pour prévoir des dispositions relatives à ces crimes;

b) qu'elles ont commis un crime grave de droit commun en dehors du pays d'accueil avant d'y être admises comme réfugiés;

c) qu'elles se sont rendues coupables d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies.

Article 28

Titres de voyage

1. Les États contractants délivreront aux réfugiés résidant régulièrement sur leur territoire, des titres de voyage destinés à leur permettre de voyager hors de ce territoire à moins que des raisons impérieuses de sécurité nationale ou d'ordre public ne s'y opposent; les dispositions de l'Annexe à cette Convention s'appliqueront à ces documents. Les États contractants pourront délivrer un tel titre de voyage à tout autre réfugié se trouvant sur leur territoire; ils accorderont une attention particulière aux cas de réfugiés se trouvant sur leur territoire et qui ne sont pas en mesure d'obtenir un titre de voyage du pays de leur résidence régulière.

2. Les documents de voyage délivrés aux termes d'accords internationaux antérieurs par les Parties à ces accords seront reconnus par les États contractants, et traités comme s'ils avaient été délivrés aux réfugiés en vertu du présent article.

Article 31

Réfugiés en situation irrégulière dans le pays d'accueil

1. Les États contractants n'appliqueront pas de sanctions pénales, du fait de leur entrée ou de leur séjour irrégulier, aux réfugiés qui, arrivant directement du territoire où leur vie ou leur liberté était menacée au sens prévu par l'article premier, entrent ou se trouvent sur leur territoire sans autorisation, sous la réserve qu'ils se présentent sans délai aux autorités et leur exposent des raisons reconnues valables de leur entrée ou présence irrégulière.

2. Les États contractants n'appliqueront aux déplacements de ces réfugiés d'autres restrictions que celles qui sont nécessaires; ces restrictions seront appliquées seulement en attendant que le statut des réfugiés dans le pays d'accueil ait été régularisé ou qu'ils aient réussi à se faire admettre dans un autre pays. En vue de cette dernière admission les États contractants accorderont à ces réfugiés un délai raisonnable ainsi que toutes facilités nécessaires.

Article 32

Expulsion

1. Les États contractants n'expulseront un réfugié se trouvant régulièrement sur leur territoire que pour des raisons de sécurité nationale ou d'ordre public.

2. L'expulsion de ce réfugié n'aura lieu qu'en exécution d'une décision rendue conformément à la procédure prévue par la loi. Le réfugié devra, sauf si des raisons impérieuses de sécurité nationale s'y opposent, être admis à fournir des preuves tendant à le disculper, à présenter un recours et à se faire représenter à cet effet devant une autorité compétente ou devant une ou plusieurs personnes spécialement désignées par l'autorité compétente.

3. Les États contractants accorderont à un tel réfugié un délai raisonnable pour lui permettre de chercher à se faire admettre régulièrement dans un autre pays. Les États contractants peuvent appliquer, pendant ce délai, telle mesure d'ordre interne qu'ils jugeront opportune.

Article 33

Défense d'expulsion et de refoulement

1. Aucun des États contractants n'expulsera ou ne refoulera, de quelque manière que ce soit, un réfugié sur les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté serait menacée en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques.

2. Le bénéfice de la présente disposition ne pourra toutefois être invoqué par un réfugié qu'il y aura des raisons sérieuses de considérer comme un danger pour la sécurité du pays où il se trouve ou qui, ayant été l'objet d'une condamnation définitive pour un crime ou un délit particulièrement grave, constitue une menace pour la communauté dudit pays.

CHAPITRE VI

DISPOSITIONS EXÉCUTOIRES ET TRANSITOIRES

Article 35

Coopération des autorités nationales avec les Nations Unies

1. Les États contractants s'engagent à coopérer avec le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, ou toute autre institution des Nations Unies qui lui succéderait, dans l'exercice de ses fonctions et en particulier à faciliter sa tâche de surveillance de l'application des dispositions de cette Convention.

2. Afin de permettre au Haut Commissariat ou à toute autre institution des Nations Unies qui lui succéderait de présenter des rapports aux organes compétents des Nations Unies, les États contractants s'engagent à leur fournir dans la forme appropriée les informations et les données statistiques demandées relatives :

a) au statut des réfugiés,

b) à la mise en oeuvre de cette Convention, et

c) aux lois, règlements et décrets, qui sont ou entreront en vigueur en ce qui concerne les réfugiés.

Modèle du titre de voyage

Le titre aura la forme d'un carnet (15 cm × 10 cm environ).

Il est recommandé qu'il soit imprimé de telle façon que les ratures ou altérations par des moyens chimiques ou autres puissent se remarquer facilement, et que les mots « Convention du 28 juillet 1951 » soient imprimés en répétition continue sur chacune des pages, dans la langue du pays qui délivre le titre.

(Couverture du carnet)

TITRE DE VOYAGE
(Convention du 28 juillet 1951)

N° .....

(1)

TITRE DE VOYAGE

(Convention du 28 juillet 1951)

Ce document expire le .....
sauf prorogation de validité.

Nom .....

Prénom(s) .....

Accompagné de ..... enfant(s).

1. Ce titre est délivré uniquement en vue de fournir au titulaire un document de voyage pouvant tenir lieu de passeport national. Il ne préjuge pas de la nationalité du titulaire et est sans effet sur celle-ci.

2. Le titulaire est autorisé à retourner en .....

..... (indication du pays dont les autorités

délivrent le titre) jusqu'au .....
sauf mention ci-après d'une date ultérieure. (La période pendant laquelle le titulaire est autorisé à retourner ne doit pas être inférieure à trois mois.)

3. En cas d'établissement dans un autre pays que celui où le présent titre a été délivré, le titulaire doit, s'il veut se déplacer à nouveau, faire la demande d'un nouveau titre aux autorités compétentes du pays de sa résidence. [L'ancien titre de voyage sera remis à l'autorité qui délivre le nouveau titre pour être renvoyé à l'autorité qui l'a délivré].[1]

(Ce titre contient ..... pages, non compris la couverture.)

[1] La phrase entre crochets peut être insérée par les gouvernements qui le désirent.

(2)

Lieu et date de naissance .....

Profession .....

Résidence actuelle .....

* Nom (avant le mariage) et prénom(s) de l'épouse .....

.....

* Nom et prénom(s) du mari .....

Signalement

Taille .....

Cheveux .....

Couleur des yeux .....

Nez .....

Forme du visage .....

Teint .....

Signes particuliers .....

* Biffer la mention inutile

Enfants accompagnant le titulaire

Nom	Prénom(s)	Lieu et date de naissance	Sexe
.....	.....	.....	.....
.....	.....	.....	.....
.....	.....	.....	.....
.....	.....	.....	.....

(Ce titre contient .....pages, non compris la couverture.)

---

(3)

Photographie du titulaire
et cachet de l'autorité qui délivre le titre
Empreintes digitales du titulaire (facultatif)

Signature du titulaire .....

(Ce titre contient .....pages, non compris la couverture.)

---

(4)

1. Ce titre est délivré pour les pays suivants :

.....

.....

.....

.....

2. Document ou documents sur la base duquel ou desquels le présent titre est délivré :.

.....

.....

.....

Délivré à .....

Date .....

Signature et cachet de l'autorité
qui délivre le titre

Taxe perçue :

(Ce titre contient ..... pages, non compris la couverture.)

---

(5)

Prorogation de validité

Taxe perçue : du .....

au .....

Fait à ..... le .....

Signature et cachet de l'autorité
qui proroge la validité du titre.

Prorogation de validité

Taxe perçue : du .....

au .....

Fait à ..... le .....

Signature et cachet de l'autorité
qui proroge la validité du titre :

(Ce titre contient ..... pages, non compris la couverture.)

(6)

Prorogation de validité

Taxe perçue : du .....

au .....

Fait à ..... le .....

Signature et cachet de l'autorité qui proroge la validité du titre :

Prorogation de validité

Taxe perçue du .....

au .....

Fait à ..... le .....

Signature et cachet de l'autorité qui proroge la validité du titre :

(Ce titre contient ..... pages, non compris la couverture.)

(7-32)

Visas

Reproduire dans chaque visa le nom du titulaire.

(Ce titre contient ..... pages, non compris la couverture.)

PROTOCOLE DE 1967 RELATIF AU STATUT DES RÉFUGIÉS *

Les États parties au présent Protocole,

Considérant que la Convention relative au statut des réfugiés signée à Genève le 28 juillet 1951 (ci-après dénommée la Convention) ne s'applique qu'aux personnes qui sont devenues réfugiés par suite d'événements survenus avant le 1er janvier 1951,

Considérant que de nouvelles catégories de réfugiés sont apparues depuis que la Convention a été adoptée et que, de ce fait, lesdits réfugiés peuvent ne pas être admis au bénéfice de la Convention,

Considérant qu'il est souhaitable que le même statut s'applique à tous les réfugiés couverts par la définition donnée dans la Convention sans qu'il soit tenu compte de la date limite du 1er janvier 1951,

Sont convenus de ce qui suit:

Article premier

Disposition générale

1. Les États parties au présent Protocole s'engagent à appliquer aux réfugiés, tels qu'ils sont définis ci-après, les articles 2 à 34 inclus de la Convention.

2. Aux fins du présent Protocole, le terme « réfugié », sauf en ce qui concerne l'application du paragraphe 3 du présent article, s'entend de toute personne répondant à la définition donnée à l'article premier de la Convention comme si les mots « par suite d'événements survenus avant le 1er janvier 1951 et ...» et les mots «... à la suite de tels événements » ne figuraient pas au paragraphe 2 de la section A de l'article premier.

3. Le présent Protocole sera appliqué par les États qui y sont parties sans aucune limitation géographique; toutefois, les déclarations déjà faites, en vertu de l'alinéa *a)* du paragraphe 1 de la section B de l'article premier de la Convention par des États déjà parties à celle-ci, s'appliqueront aussi sous le régime du présent Protocole, à moins que les obligations de l'Etat déclarant n'aient été étendues conformément au paragraphe 2 de la section B de l'article premier de la Convention.

Article II

Coopération des autorités nationales avec les Nations Unies

1. Les États parties au présent Protocole s'engagent à coopérer avec le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, ou toute autre institution des Nations Unies qui lui succéderait, dans l'exercice de ses fonctions et, en particulier, à faciliter sa tâche de surveillance de l'application des dispositions du présent Protocole.

2. Afin de permettre au Haut Commissariat ou à toute autre institution des Nations Unies qui lui succéderait de présenter des rapports aux organes compétents des Nations Unies, les Etats parties au présent Protocole s'engagent à leur fournir, dans la forme appropriée, les informations et les données statistiques demandées relatives:

a) Au statut des réfugiés;

b) A la mise en œuvre du présent Protocole;

c) Aux lois, règlements et décrets qui sont ou entreront en vigueur en ce qui concerne les réfugiés.

APPENDICE VI

FICHE D'IDENTITÉ

DU

REVENDICATEUR DU STATUT DE RÉFUGIÉ

Employment and Immigration Canada / Emploi et Immigration Canada

REFUGEE STATUS CLAIM — *REVENDICATEUR DU STATUT DE RÉFUGIÉ*

To be issued to all persons over 18 years old and to unaccompanied minors
À remettre à toutes les personnes de plus de 18 ans et aux mineurs non accompagnés

File — Dossier
C.I.C. —

Family Name — *Nom de famille*	Given Names — *Prénoms*	M ☐ F ☐

Date of Birth — *Date de naissance* D-J M Y-A	Country of Birth — *Pays de naissance*	Marital Status — *État matrimonial*	Citizenship — *Citoyenneté*

Country of Last Residence — *Pays de dernière résidence*	Passport Number — *Numéro du passeport*	Country of Issue — *Pays de délivrance*

Accompanying Dependents — Including Common Law Spouse — Attach separate sheet, if necessary
Personnes à charge accompagnant le revendicateur — Y compris le conjoint de droit commun — Joindre une feuille distincte, s'il y a lieu

Family Name *Nom de famille*	Given Names *Prénoms*	Relationship *Lien de parenté*	Date, Place and Country of Birth *Date, lieu et pays de naissance*	M	F
				☐	☐
				☐	☐
				☐	☐
				☐	☐

Date of Arrival — *Date d'arrivée* D-J M Y-A	Port of Entry — *Point d'entrée*	Province of Destination — *Province de destination*	Date of Claim — *Revendication présentée le* D-J M Y-A

Name and Address where you can be reached in Canada
Nom et adresse au l'on peut vous rejoindre au Canada

Money in Possession — *Argent en votre possession*	Present Address in Canada — *Adresse actuelle au Canada*

Remarks — *Observations*

Medical Instructions Given — *Instructions médicales données* ☐

Holds Employment — *Occupe un emploi* ☐

Immigration Stamp — *Timbre de l'immigration*

Immigration Officer — *Agent d'immigration*

NOTICE

The information to be provided on this form is required for the purpose of determining your identity as a refugee status claimant by virtue of the Immigration Act 1976. No decision has been taken with respect to your claim. For more details on uses of the information refer to the Federal Information Bank Index available in Canada at post offices and most libraries.

AVIS

Les renseignements donnés dans le présent formulaire visent à établir votre identité en tant que revendicateur du statut de réfugié en vertu de la Loi sur l'immigration de 1976. Aucune décision n'a encore été prise au sujet de votre revendication. Si vous désirez obtenir des précisions sur l'utilisation de ces renseignements, veuillez consulter le catalogue des Banques fédérales de données que vous trouverez, au Canada, dans les bureaux de poste et la plupart des bibliothèques.

DECLARATION

I, the undersigned, authorize the Canada Employment and Immigration Commission to communicate to the provincial immigration and social welfare authorities the above-mentioned information as well as the results of the subsequent stages in the study of my refugee status claim, so that they can determine my admissibility to their services. I understand that a refusal on my part to sign this declaration will not adversely affect the study of my claim by the Canada Employment and Immigration Commission.

DÉCLARATION

Je, soussigné(e), autorise la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada à communiquer aux autorités provinciales de l'immigration et du bien-être social les renseignements donnés ci-dessus ainsi que les résultats des étapes subséquentes de l'étude de ma revendication du statut de réfugié afin qu'elles puissent déterminer si je suis admissible au bénéfice des services qu'elles offrent. Il m'apparaît qu'un refus de ma part de signer cette déclaration n'aura aucune conséquence défavorable sur l'étude de ma revendication par la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada.

Claimant — *Revendicateur*

EMP 938 (12-84)

Canada

1 Original — Claimant
Original — Revendicateur

2 Province — *Province*

3 File — *Dossier*

APPENDICE VII

CHANGEMENTS RECOMMANDÉS

CHANGEMENTS RECOMMANDÉS

Aspects visés	touchant la Loi	le Règlement	la Politique
Droit de présenter une revendication	X		
Définition de réfugié au sens de la Convention			
a) clauses d'exclusion et de cessation	X		
b) décision relative à protection antérieure	X		
Agent chargé des réfugiés			
a) création du poste; autorité et fonctions	X		
b) formation			X
Conseil de la Commission			
a) création du poste; rôle	X		
b) formation			X
Enquêtes			
a) l'ACR détermine si l'enquête est nécessaire	X		
b) rôle de l'ACR et de l'OR dans les enquêtes	X		
c) diffusion et étude des décisions des arbitres			X
Droits des réfugiés au sens de la Convention au Canada			
a) revendication de résidence permanente	X		
b) droit d'appel devant la CAI	X		
c) protection contre le renvoi	X		

Changements recommandés (suite)

Aspects visés	touchant la Loi	le Règlement	la Politique
Usage des documents classifiés			
a) à la Division de la documentation	X		
b) dans les auditions	X		
Droit d'établissement au Canada	X	X	X
Demande irrecevable			
a) définition	X		
b) procédure	X		
Office des réfugiés			
a) création de l'OR	X	X	X
b) autorité et fonctions	X		
c) nominations	X		
d) formation			X
e) règlement de l'OR		X	
f) lignes directrices			X
Permis de travail		X	X
Aide sociale	X*		
Soins médicaux, garde d'enfants, etc.	X**		
Identification du revendicateur			X
Option : Statut de revendicateur provisoire	X		
Parrainage de la famille		X	X
Droit à un conseil	X		
Participation du HCR	X		X
Appel devant la Cour d'appel fédérale	X		

* Régime d'assistance publique du Canada
** Accords fédéraux provinciaux et législation provinciale

APPENDICE VIII

FORMULAIRE TYPE

OFFICE DES RÉFUGIÉS

Revendication du statut de réfugié au sens de la Convention - Renseignements de base

1. Nom de famille Premier prénom Numéro de dossier
Second prénom

2. Autres noms que j'ai utilisés ou sous lesquels je suis connu

3. Adresse au Canada (a/s le cas échéant)

4. Numéro de téléphone

5. Adresse postale : même qu'au numéro 3 __ ou

6. Date de naissance
Jour Mois Année

7. Lieu de naissance
Ville Province/État Pays

8. Citoyenneté
à la naissance Actuellement Citoyenneté(s) antérieure(s)
Apatride

9. Sexe
____ Masculin ____ Féminin

10. État matrimonial
____Célibataire ____Marié(e) ____Divorcé(e) ____Veuf/veuve

11. Les noms de mon conjoint et de tous mes enfants sont indiqués ci-dessous.

Nom de famille	Prénoms	Lien de parenté avec vous	Jour de naissance Jour	Mois	Année

12. Autres noms d'emprunt de mon conjoint ou sous lesquels il a été connu

13. Nom du père Date de naissance Lieu de naissance Citoyenneté
Jour Mois Année Ville/Province/État/Pays

Adresse

Nom de la mère Date de naissance Lieu de naissance Citoyenneté
Jour Mois Année Ville/Province/État/Pays

Adresse

14. Documents de voyage
Type de document Numéro du document Pays où autorité ayant délivré le document
Date d'émission Date d'expiration

15. Avez-vous eu besoin d'un permis pour quitter votre pays?
____ Non
____ Oui

L'avez-vous obtenu? ____ Oui Date d'expiration ____
____ Non

16. Date d'entrée au Canada Point d'entrée Statut d'immigrant

Date d'expiration du statut

17. Je dispose pour subvenir à mes besoins de $_____

18. Études
- primaires _____ années
- secondaires _____ années
- collégiales et universitaires _____ années
- apprentissage et formation _____ années

Diplômes : _____

19. Profession : _____

20. Parents au Canada (autres que ceux mentionnés au no 11)
Nom de famille Prénoms Adresse Lien de parenté avec vous
Statut d'immigrant Ville/Province

21. Parents réfugiés ailleurs qu'au Canada
Nom de famille Prénoms Adresse Lien de parenté avec vous

22. Langues parlées : _____

23. Au cours des 10 dernières années j'ai vécu aux adresses suivantes :
Dates Rue et numéro Ville Pays Statut d'immigrant dans ce pays

De _____ à _____
Mois - Année Mois - Année

24. Je ne veux pas ____ ne peux pas ____ retourner dans le pays dont j'ai la citoyenneté (si vous êtes apatride, pays d'origine ____) parce que je crains la persécution ____ oui ____ non

25. Je crains la persécution à cause de ma (mon, mes)
(cocher la ou les rubriques appropriées)
____race ____religion ____nationalité ____opinions politiques
____appartenance à un groupe social particulier

26. J'ai demandé le droit d'asile dans un autre pays ___Non ___Oui, veuillez préciser

27. Avez-vous été reconnu comme réfugié par le Haut-commissaire des Nations Unies pour les réfugiés? ____non ____oui, veuillez préciser.

28. Avez-vous déjà été condamné pour un crime ou un délit?
____non ____oui, veuillez préciser

29. Service militaire : Accompli? ____Non; y êtes-vous tenu?
____oui
____non
____Oui, veuillez préciser

Je déclare que les renseignements contenus dans le présent formulaire sont, pour autant que je sache, exacts.

_____ _____
Date Signature du revendicateur

Interprété pour le revendicateur dans la langue _____

_____
Signature de l'interprète

APPENDICE IX

MESURES TRANSITOIRES

MESURES TRANSITOIRES

D'après les chiffres qui m'ont été communiqués par la CEIC, il y a actuellement quelque 13,800 revendications du statut de réfugié qui n'ont pas encore été réglées. De prime abord, il semblerait que la façon la plus simple de réduire cet arriéré serait d'injecter massivement des fonds supplémentaires dans le processus, ce qui permettrait d'embaucher de nouveaux employés pour traiter ces cas. On estime que ce montant supplémentaire pourrait s'élever à plus de 20 millions de dollars.

Toutefois, à cette fin, j'aimerais proposer un autre moyen dont les grandes lignes sont présentées dans les paragraphes suivants.

1. L'arriéré comprend le cas de nationaux de pays où nous n'effectuons aucun renvoi, à moins qu'évidemment une personne constitue un danger pour notre sécurité nationale. C'est le cas par exemple des revendicateurs en provenance de l'Afghanistan, de l'Iran, du Salvador, de Sri Lanka et de la plupart des pays de l'Est. On pourrait immédiatement délivrer à ces personnes un permis du Ministre (à condition qu'elles n'aient pas déjà été frappées d'une ordonnance d'expulsion ou d'exclusion). Le cas de la

plupart de ces personnes pourrait être examiné en vue de leur octroyer le droit d'établissement. Celles qui ne pourraient être acceptées pour devenir membres de notre société (p. ex. en raison d'antécédents criminels) pourraient voir leur permis renouvelé jusqu'à ce que soit modifié notre politique en matière de renvoi ou qu'on considère qu'elle se sont réhabilitées. Quant à celles contre qui pèse une ordonnance de renvoi, leur cas devrait être traité d'une façon différente. Nous pourrions peut-être prendre des dispositions auprès des autorités américaines pour qu'elles soient renvoyées aux États-Unis où une de nos missions diplomatiques leur délivrerait un permis du Ministre afin de respecter le paragraphe 37(2) de la Loi.

2. Bon nombre de revendicateurs se trouvant au Canada proviennent de régions du monde aux prises avec l'agitation sociale, les tensions raciales ou les actes de violence et ne répondent pas strictement à la définition de réfugié au sens de la Convention. Beaucoup d'entre eux cherchent naturellement des conditions de vie plus stables au Canada. Ils ont des parents au Canada et, par conséquent, ils peuvent dès maintenant bénéficier de l'aide de la famille. Comme il est peu probable qu'ils deviennent un fardeau financier pour la société (étant donné que les membres de la famille pourraient signer un engagement d'aide) et comme les difficultés dans leur pays d'origine constituent vraiment des raisons

d'ordre humanitaire pour les autoriser à demeurer au Canada, ces personnes pourraient obtenir un permis du Ministre et leur cas pourrait être examiné en vue de leur accorder le droit d'établissement aux termes de programmes spéciaux. (Il est très peu probable que la mise en oeuvre de tels programmes suscite un nouveau mouvement de personnes qui chercheraient à entrer au Canada pour bénéficier de ces mesures extraordinaires.) Ce genre de mesures cadrerait parfaitement avec le privilège du Ministre de prendre des mesures à caractère humanitaire en faveur des réfugiés et d'autres personnes déplacées. A une époque où la famine en Éthiopie a sensibilisé davantage les Canadiens au sort des moins fortunés ailleurs dans le monde, une telle mesure prise par le Ministre serait en fait chaleureusement accueillie par toute la population.

De toute façon, les projections du gouvernement pour ce qui concerne les réfugiés parrainés par le secteur privé ne se sont pas concrétisées et les personnes mentionnées plus haut pourraient peut-être être admises pour combler l'écart.

3. De nouvelles lignes de conduite pourraient laisser entendre à tous les intervenants actuels dans le processus de reconnaissance du statut de réfugié que, lorsqu'il existe une probabilité raisonnable selon laquelle le revendicateur pourrait bien être un

réfugié, le bénéfice du doute devrait toujours être accordé au revendicateur qui obtiendrait alors un permis du Ministre en attendant que son cas soit traité en vue de l'octroi du droit d'établissement. Cette décision pourrait être prise à l'échelon régional par des fonctionnaires de la CEIC désignés par le Ministre.

4. Les lignes directrices qui se trouvent actuellement à l'IS 26 et à l'IS 1.39 du Guide de l'Immigration devraient être révisées et clarifiées; en outre, leur portée et leur application devraient être élargies pendant la période de transition dans le but de supprimer de l'arriéré le cas de personnes qui subissent de graves privations. Actuellement, l'application de ces dispositions du Guide est restrictive et trop mécanique. Il est proposé que les dispositions de l'IS 26 particulièrement (les programmes spéciaux) soient appliquées de façon plus libérale et d'une manière qui cadre avec l'attitude humanitaire reflétée dans le libellé de ces dispositions.

Il faut se poser la question : Les propositions avancées dans la présente partie pousseront-elles d'autres personnes à essayer de tirer avantage des critères assouplis? La réponse pourrait résider dans une solution pas très différente de celle utilisée pour régulariser le statut des illégaux au Canada, soit de fixer une date limite.

5. Les autres revendicateurs font partie des catégories suivantes :

a) Ceux dont l'appel a été entendu par la CAI et ceux dont le cas est en instance devant la Cour fédérale : aucune mesure n'est nécessaire étant donné qu'ils seront réglés dans une période relativement courte.

b) Ceux qui attendent que la CAI examine leur demande : on pourra envisager la nomination de commissaires à temps partiel à Toronto et à Montréal. Une fois l'arriéré supprimé, ces commissaires pourraient entendre les appels qui sont aussi très nombreux. La mise en oeuvre de cette proposition nécessiterait la modification de la Loi sur l'immigration.

c) Ceux qui n'ont pas encore subi leur interrogatoire sous serment ou dont le cas n'a pas encore été examiné par le CCSR souvent parce qu'il faut beaucoup de temps pour préparer les comptes rendus étant donné les ressources humaines actuellement disponibles. Dans ce cas-ci, il serait certainement justifié de faire appel à un nombre supplémentaire d'employés de soutien embauchés de façon temporaire.

d) En outre, il est proposé que pour cette période des membres du CCSR spécialement formés soient désignés pour procéder seuls aux auditions des revendicateurs dans divers endroits et que, pendant cette période, leur avis remplace celui actuellement obtenu des jurys du CCSR à Ottawa, sous réserve de réexamen par le président et, en corollaire, du pouvoir qu'il a d'adresser un cas à un jury composé du nombre nécessaire de membres du CCSR. Les auditions pourraient se dérouler de la même façon que celles qui ont lieu actuellement dans le cadre du projet pilote. On pourrait affecter un nombre supplémentaire de membres du CCSR à Toronto et surtout à Montréal (où se trouve la majorité des cas à examiner).

Une décision a été rendue le 4 avril 1985 par la Cour suprême du Canada dans l'affaire Harbhajan Singh et autres v. le ministre de l'Emploi et de l'Immigration. Cette décision a des répercussions importantes sur les moyens à prendre pour supprimer l'arriéré dans l'examen des cas avant de mettre en place un nouveau processus. Cette décision ne devrait pas influer sur le nouveau processus étant donné qu'une audition ainsi que des mécanismes offrant d'excellentes garanties de protection sont prévus.

Comme la Cour suprême a considéré que la CAI doit entendre toute personne qui interjette appel, la législation doit être mo-

difiée pour accroître le nombre des commissaires de la CAI et prévoir le recours aux services à temps partiel de commissaires provenant du public. Il serait également bon d'examiner si le quorum devrait être de deux commissaires ou d'un seul plutôt que de trois. En cas de désaccord entre deux commissaires, l'appel devrait être accueilli en accordant le bénéfice du doute au revendicateur. La décision pourrait évidemment faire l'objet d'un réexamen par la Cour d'appel fédérale.

Coûts

Il a été pratiquement impossible de réaliser une analyse poussée des effets des propositions sur les coûts en raison des données insuffisantes dont disposait le groupe d'étude BMC. Il n'est pas possible de déterminer le montant qui pourrait être économisé grâce à la mise en oeuvre des mesures transitoires proposées au points 3, 4 et 5, mais les économies seraient sans doute considérables compte tenu du coût lié au traitement d'un cas dans le cadre du processus actuel.

Afin de donner un aperçu des économies possibles, les deux premières mesures transitoires proposées ont été analysées en utilisant des données du CCSR. Ces deux propositions permettraient à elles seules de supprimer environ 54 % de l'arriéré actuel. Les coûts (et économies) seraient fonction de la situation du revendi-

cateur dans le processus lorsque son cas serait réglé. Plus l'étude du cas serait avancée, moins les économies seraient importantes. Aucune donnée n'a pu être obtenue pour même faire des estimations. Toutefois, si seulement deux des mesures transitoires proposées (#1 et #2) étaient appliquées, les économies pour les cas à l'étape du CCSR représenteraient à elles seules plus de $900,000. Ce montant serait plus que suffisant pour couvrir les frais de préparation des comptes rendus pour tous les autres cas même si aucune autre mesure transitoire proposée n'était mise en oeuvre et que l'on supposât que tous les cas dans l'arriéré étaient au début du processus. C'est pourquoi je peux sûrement affirmer que la mise en oeuvre de ces propositions permettra d'économiser des sommes considérables qui pourront servir à traiter de façon plus efficace les autres cas.*

* Les détails de l'étude sur les coûts des mesures transitoires peuvent être obtenus sur demande.